



-Σχολή Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών-

**-ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ-**

**«Οι προοπτικές της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα. Ο
ρόλος της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) με βάση την
εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ και τις βέλτιστες πρακτικές της ΕΕ»**

Φοιτήτρια : Φράγκου Αντωνία (Α.Μ. Μ03215)

Επιβλέπων : Παπαδόπουλος Ιωάννης

Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών
Επιβλέπων : Σκιάδας Δημήτριος

Καθηγητής Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, 2018

«Δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάστηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης υπευθύνως ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου» (ακολουθούν όνομα, επίθετο, υπογραφή).

Περιεχόμενα

1.1 Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης.....	6
1.2 Η εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης.....	7
1.3 Ιστορική εξέλιξη της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα από το 1821 μέχρι και σήμερα.....	11
1.4 Η ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	25
1.5 ΦΟΡΕΙΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΩΣ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ.....	26
1.6 Πρωτοβουλίες προς διοικητική μεταρρύθμιση μέσω των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας.....	29

Εισαγωγή

Η ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα έχει μακροχρόνια πορεία. Είναι αποτέλεσμα των ιστορικών και πολιτικών γεγονότων που διαδραματίστηκαν στο εσωτερικό της, αλλά και των κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων, όπως σχηματίστηκαν με την επίδραση και διεθνών παραγόντων.

Χαρακτηριστικό της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης είναι, εδώ και δεκαετίες, η παθογένειά της, που δεν αφήνει περιθώριο ανάκαμψης για την πληγείσα – ιδίως εν μέσω οικονομικής κρίσης – χώρα.

Έχουν γίνει αρκετές απόπειρες διοικητικής μεταρρύθμισης, που συνήθως αποβαίνουν άκαρπες ή αποφέρουν αποτελέσματα μέτριας επιτυχίας. Ωστόσο, προκειμένου να εξεταστεί εάν είναι τελικά δυνατή μια μεταρρύθμιση στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, πρέπει να εξετάσουμε τα χαρακτηριστικά αυτής και τα τρωτά της σημεία.

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται η προσέγγιση της Δημόσιας Διοίκησης και παρουσιάζονται οι απόπειρες εξυγίανσης αυτής. Ειδικότερα, μελετάται η δυνατότητα εξορθολογισμού της βάσει της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ και των βέλτιστων πρακτικών της ΕΕ, με εφαρμογή της τεχνικής της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking).

Στο πρώτο κεφάλαιο μελετάται η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και η εξέλιξη αυτής στην Ελλάδα. Γίνεται μια σύντομη ιστορική αναδρομή της από το 1821 μέχρι και σήμερα. Επίσης, παρουσιάζονται οι σύγχρονοι φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα της διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως επίσης και οι σχετικές πρωτοβουλίες.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αποτυπώνεται η υπάρχουσα κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης και παρουσιάζονται οι λόγοι που έχουν οδηγήσει στην αναποτελεσματικότητα και κακοδιάρθρωση αυτής.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζονται έννοιες όπως το Νέο Δημόσιο Management αλλά και η πρακτική της συγκριτικής αξιολόγησης ώστε να εξεταστεί η εφαρμογή της στην εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ και στις επιταγές της ΕΕ.

Στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι επιταγές της ΕΕ, όπως έχουν διατυπωθεί σε σχετικές εκθέσεις αλλά και όπως έχουν ενσωματωθεί στις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας.

Στο πέμπτο κεφάλαιο μελετάται ο ΟΟΣΑ και οι κατευθύνσεις που έχει διατυπώσει μέσω της έννοιας της «εργαλειοθήκης» (toolkit). Επίσης, εξετάζεται η εφαρμογή της πρακτικής της συγκριτικής αξιολόγησης στο συγκεκριμένο τομέα.

Στο έκτο και τελικό κεφάλαιο διατυπώνονται κάποια συμπεράσματα ως προς την προοπτική διοικητικής μεταρρύθμισης και διοικητικής εξυγίανσης βάσει της υπάρχουσας δημόσιας πραγματικότητας. Τα συμπεράσματα αυτά δεν περιορίζονται στην περίπτωση της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ και των επιταγών της ΕΕ, αλλά αποτελούν γενικευμένες αρχές ως προς την επιτυχία οποιασδήποτε μεταρρυθμιστικής απόπειρας στην Ελλάδα της κρίσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1.1 Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης

Ο όρος «Διοίκηση» χρησιμοποιείται για να περιγράψει τη «*διαχείριση, φροντίδα, εποπτεία υποθέσεων και προσώπων*»¹. Η έννοια αυτή αναφέρεται τόσο σε ιδιώτες – άτομα, όσο και στο κοινωνικό σύνολο, δηλαδή στο Λαό. Η διοίκηση των υποθέσεων των ιδιωτών (ιδιωτικές υποθέσεις) σχετίζεται είτε με τη διαχείριση ιδίων υποθέσεων είτε με τη διαχείριση αλλότριων υποθέσεων. Ωστόσο, η διοίκηση των δημοσίων υποθέσεων («κοινές» υποθέσεις) λογίζεται ως η «*φροντίδα, διαχείριση αλλοτρίων υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων του Λαού*»². Υπό την έννοια αυτή προκύπτει ο όρος «Δημόσια Διοίκηση».

Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται από την ιδιωτική διοίκηση λόγω του σκοπού και των μέσων αυτής.

Ως προς το σκοπό, η δημόσια διοίκηση αποσκοπεί αποκλειστικά στη θεραπεία των αναγκών του Λαού, ως κοινωνικού συνόλου. Επομένως, ενόψει του ότι θεραπεύει το γενικό συμφέρον, ο σκοπός της δημόσιας διοίκησης είναι κοινωφελής. Αντίθετα, η ιδιωτική διοίκηση στοχεύει στη θεραπεία των ιδιωτικών αναγκών. Σε αντιδιαστολή προς τη δημόσια διοίκηση, η ιδιωτική θεραπεύει το ατομικό συμφέρον και για το λόγο αυτό ο σκοπός της τελευταίας είναι ιδιοτελής³.

Ως προς τα μέσα επίτευξης του σκοπού, η δημόσια διοίκηση επαφίεται κυρίως στον εξαναγκασμό. Αντίθετα, η ιδιωτική διοίκηση βασίζεται κυρίως στη συνδιαλλαγή, ενώ ο εξαναγκασμός εμφανίζεται εξαιρετικά, ως συνδρομή από το κράτος. Επομένως, βασικό χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης είναι η επιβολή της βούλησης του μεριμνούντος για τα κοινά μέσω του εξαναγκασμού. Υπό την έννοια αυτή, η άσκηση της δημόσιας εξουσίας λαμβάνει το περιεχόμενο της εξαναγκαστικής επιβολής της βούλησης αυτής⁴.

Η δημόσια διοίκηση εκδηλώνεται με δύο μορφές, αφενός με την τυπική ή οργανική μορφή και αφετέρου με την ουσιαστική ή λειτουργική μορφή. Η πρώτη

1 Τάχος Α. Ι., 2003, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7^η έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 19.

2 Τάχος Α. Ι., *ό.π.*, σελ. 19.

3 Τάχος Α. Ι., *ό.π.*, σελ. 19.

4 Τάχος Α. Ι., *ό.π.*, σελ. 20.

αντιστοιχεί στο οργανωτικό σχήμα του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), ενώ η δεύτερη στο οργανωτικό σχήμα του Νομικού Προσώπου Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ). Η διαφορά μεταξύ τους εντοπίζεται στο διαφορετικό νομικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση και τη δράση έκαστης εξ αυτών. Ωστόσο, ο σκοπός και των δύο μορφών εξακολουθεί να συγκεντρώνεται στη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος και το μέσο επίτευξης αυτού είναι η άμεση ή η έμμεση εξουσία. Επομένως, και οι δύο μορφές διοίκησης συμπίπτουν λειτουργικά⁵.

1.2 Η εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης

Σταθμό για την εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε η Γαλλική Επανάσταση του 1789, όπως και η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του ίδιου έτους, που αποτέλεσαν την απαρχή της μεταστροφής του απολυταρχικού κράτους σε δομές πιο φιλελεύθερες, έχοντας σαν γνώμονα το καθολικό συμφέρον.

Η κατάλυση των απολυταρχικών καθεστώτων οδήγησε στο διαχωρισμό της διοίκησης των κοινών υποθέσεων από εκείνη των ατομικών υποθέσεων του εκάστοτε ηγεμόνα. Έτσι, επικράτησε η αρχή *«Ο νόμος είναι έκφραση της καθολικής βούλησης»*, όπως άλλωστε περιελήφθη και στη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη της 26 Αυγούστου 1789⁶. Με τον τρόπο αυτό η αυθαιρεσία παραγκωνίστηκε από τη νομιμότητα, υπό την έννοια ότι είναι επιτρεπτός ο εξαναγκασμός που επιβάλλεται από νόμο⁷ και κάθε δημόσιος λειτουργός υπόκειται σε έλεγχο για τις πράξεις διοίκησης από την κοινωνία^{8,9}.

Οι ιστορικές εξελίξεις εκείνης της εποχής οδήγησαν στην εγκαθίδρυση του φιλελευθερισμού, δηλαδή της αναγνώρισης του ατόμου ως θεμελιώδους παράγοντα για την πρόοδο του κοινωνικού συνόλου, όπως διακήρυτταν τα δόγματα της γαλλικής επανάστασης του 1789. Υπό το πνεύμα αυτό ξεκίνησε η οργάνωση του Κράτους με αντίστοιχο τρόπο. Στο πλαίσιο, λοιπόν, της οργάνωσης του φιλελεύθερου – συνταγματικού Κράτους του 19^{ου} αιώνα, η δημόσια διοίκηση ανέλαβε καθήκοντα *«φύλακα»* στον ανταγωνισμό των ατόμων¹⁰.

5 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 20.

6 Άρθρο VI.

7 Άρθρο V Διακήρυξης.

8 Άρθρο XV Διακήρυξης.

9 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 21.

10 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 21.

Ωστόσο, οι οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις, κυρίως μετά τη λήξη του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου, ενέτειναν την ένταση ανάμεσα στις κοινωνικές τάξεις, θέτοντας σε κίνδυνο την κοινωνική ισορροπία. Καθώς η εκτέλεση των λειτουργιών του κράτους περιοριζόταν πρωτίστως σε θέματα ασφάλειας και εκ των υστέρων δημόσιας υγείας, η πλειοψηφία των επιδιωκόμενων στόχων επαφιόταν στην ιδιωτική πρωτοβουλία, προκαλώντας τριβές και περαιτέρω ανισότητες ανάμεσα στα κοινωνικά στρώματα. Υπό αυτές τις συνθήκες, έγινε αντιληπτό ότι ο ρόλος του Κράτους θα πρέπει να είναι πιο παρεμβατικός, προκειμένου να αποφευχθεί μια νέα κοινωνική έκρηξη. Έτσι και η αποστολή της δημόσιας διοίκησης τροποποιήθηκε, αποκτώντας ένα ρόλο πιο παρεμβατικό¹¹.

Άλλωστε, ιδίως κατά τη δεκαετία του 1930, οι αντιλήψεις για το ρόλο του κράτους επηρεάστηκαν σε μεγάλο βαθμό από τις θεωρητικές αναλύσεις του Τζ. Μ. Κέϋνς και κατέληξαν στην αναγνώριση σημαντικής θέσης στην οργάνωση και ανάπτυξη της οικονομίας. Τις ιδέες αυτές ασπάστηκαν και άλλοι μεγάλοι ηγέτες του δυτικού κόσμου, όπως ο Φράγκλιν Ντ. Ρούσβελτ και ο Ουίνστον Σπ. Τσώρτσιλ. Οι αντιλήψεις αυτές υιοθετήθηκαν από όλα σχεδόν τα ευρωπαϊκά κράτη, μέσα από τη δρομολόγηση κινήσεων με σκοπό ευρείες κοινωνικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις¹².

Στο επίκεντρο όλων των προσπαθειών αυτών, φορέας δράσης ήταν το κράτος, τελώντας σε ρόλο βασικού ρυθμιστή στην κοινωνία αλλά και στην οικονομία. Μάλιστα, δύο ήταν οι βασικοί άξονες αυτής της κρατικής δράσης. Επιδιώχθηκε, αφενός η συσσώρευση όλο και περισσότερων πόρων στο κράτος και αφετέρου, ο σχεδιασμός και υλοποίηση νέων μηχανισμών που θα ήταν ικανοί να διαμοιράσουν τους πόρους αυτούς σε όλες τις κοινωνικές ομάδες που είχαν την ανάγκη αυτή¹³.

Στις δεκαετίες που ακολούθησαν, υιοθετήθηκαν όλο και περισσότερο παρεμβατικές πολιτικές υπέρ των αδύναμων κοινωνικών ομάδων, ώστε τελικά διαμορφώθηκε η έννοια του Κράτους Προνοίας ή του Κοινωνικού Κράτους (welfare state), καθόσον οι κοινωνικές δαπάνες αντιστοιχούσαν πλέον στο μεγαλύτερο ποσοστό του συνόλου των κρατικών δαπανών. Παράλληλα, το κράτος μέσα από τις

11 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 21 – 22.

12 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, 2014, Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, από οργανωτική, διοικητική και πολιτική σκοπιά, Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, σελ. 75.

13 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 75 – 76.

δικές του δομές ανέχνευε και αναλάμβανε να θεραπεύσει υπάρχουσες κοινωνικές ανάγκες με διάφορους τρόπους¹⁴.

Βάσει των παραπάνω, λοιπόν, η μεταστροφή του ρόλου της δημόσιας διοίκησης, η αύξηση του κρατικού παρεμβατισμού και η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης κατέστησαν αναγκαίες λόγω της συσσώρευσης πληθώρας οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων ως αποτόκου της βιομηχανικής και τεχνολογικής εξέλιξης. Έτσι, οι κανόνες αντιστρέφονται· η αποχή του Κράτους, που κατά τον 19^ο αιώνα αποτελούσε βασική αρχή, αποτελεί πια εξαίρεση, σε αντίθεση με την επέμβαση του Κράτους, που αναδεικνύεται σε βασικό κανόνα¹⁵.

Η δημόσια διοίκηση, λοιπόν, κατά την εδραίωση της νεότερης Δημοκρατίας, αποτέλεσε το «εκτελεστικό» της κρατικής εξουσίας με αποστολή της τη «ζωτική πρόνοια» των ιδιωτών. Έτσι, από όργανο αστυνόμευσης που μεριμνούσε για τη διατήρηση της τάξης μετατράπηκε σε όργανο προγραμματισμού για να δημιουργηθεί και εδραιωθεί η ευημερία στο κοινωνικό σύνολο και σε κάθε άτομο που το απαρτίζει¹⁶.

Κατά συνέπεια, η κλασσική δημόσια διοίκηση διακρίθηκε για την απουσία επεμβατικής δράσης στις κοινωνικοοικονομικές δραστηριότητες των ιδιωτών και τη συντηρητικής φύσης αποστολής της, ενώ η σύγχρονη δημόσια διοίκηση για την συστηματική της επέμβαση και τη δημιουργικής φύσης αποστολή της. Το στοιχείο αυτό έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της οργανικής διάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης, που πραγματοποιήθηκε με τέτοιο τρόπο ώστε να διαχωρίζεται από τον αντίστοιχο του παρελθόντος¹⁷.

Όπως αναφέρθηκε, σκοπός της επεμβατικής δράσης της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης είναι η εξασφάλιση ισορροπημένης σχέσης μεταξύ του ιδιωτικού και του δημοσίου συμφέροντος. Με τον τρόπο αυτό πραγματοποιείται η Πολιτική, Κοινωνική και Οικονομική Δημοκρατία¹⁸. Ο σκοπός αυτός διαμορφώνει και το περιεχόμενο της επέμβασης. Ειδικότερα, η επέμβαση της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης¹⁹:

- Εντοπίζεται σε κάθε εκδήλωση της ελευθερίας των ιδιωτών, λαμβάνοντας πάντα υπόψη την τήρηση των ατομικών δικαιωμάτων όπως είναι συνταγματικά κατοχυρωμένα,

14 Π.χ. με την παροχή επιδομάτων, με την αναγνώριση αδειών κ.ο.κ.

15 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 22.

16 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 22.

17 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 22.

18 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 25.

19 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 25 – 26.

- Περιορίζει την ατομική ελευθερία κατά κανόνα, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις εμφανίζεται και ως ευμενής μεταχείριση,
- Έχει γενικό χαρακτήρα, εξαπλώνεται σε όλη την επικράτεια και εφαρμόζεται σε όλους τους ιδιώτες, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις έχει ειδικό χαρακτήρα και απευθύνεται σε συγκεκριμένη κατηγορία ατόμων,
- Αποτελεί εξάρτηση της κοινωνικοοικονομικής δραστηριότητας από το Κράτος.

Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση οργανώθηκε και λειτούργησε βάσει των θεμελιωδών αρχών της δημοκρατικής διακυβέρνησης, όπως εμφανίστηκαν και καθιερώθηκαν τον 19^ο αιώνα²⁰:

- Στην αρχή της τυπικής διάκρισης των κρατικών λειτουργιών,
- Στην αρχή του Κράτους Δικαίου. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η δράση των κρατικών οργάνων υπάγεται σε κανόνες δικαίου και δη με δεσμευτικό τρόπο για το Κράτος. Έτσι, τα όργανα του Κράτους κατά μια έννοια αυτοδεσμεύονται. Από την αρχή αυτή απορρέει και η αρχή της νομιμότητας της δράσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, υπό την έννοια ότι τα όργανα αυτά δρουν μόνο εντός του πλαισίου που υπαγορεύει ο αντίστοιχος νόμος. Ωστόσο, κατά την κλασική αντίληψη, η αρχή της νομιμότητας ερμηνεύεται ως υποταγή των διοικητικών οργάνων στους κανόνες δικαίου. Αντίθετα, κατά τη σύγχρονη αντίληψη, η αρχή της νομιμότητας περιλαμβάνει και τη θέσπιση κανόνων δικαίου με σκοπό την ισορροπημένη ανάπτυξη του κοινωνικού συνόλου. Επομένως, η σύγχρονη δημόσια διοίκηση δεν υποτάσσεται απλά στο νόμο, αλλά συμμετέχει μέσω της συγκεκριμενοποίησης και εφαρμογής αυτού στην επίτευξη των σκοπών της σύγχρονης Δημοκρατίας, της Κοινωνικής και Οικονομικής Δημοκρατίας.
- Στην αρχή της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης κατά το σύστημα της υπαλληλίας, της γραφειοκρατίας, της τεχνοκρατίας και της διοικητικής αποκέντρωσης (ή διοικητικής αυτοδιοίκησης). Η υπαλληλία ερμηνεύεται ως η ύπαρξη μόνιμων διοικητικών οργάνων, τα οποία παρέχουν την εργασία τους στο Κράτος κατ' επάγγελμα και απολαμβάνουν ειδικής προστασίας σχετικά με τη διασφάλιση της υπαλληλικής τους κατάστασης. Η μόνιμη υπαλληλία εξασφαλίζεται στο άρθρο 103 του Συντάγματος και καθιστά τη

20 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 23.

δημόσια διοίκηση συντελεστή ασφάλειας στις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ πολιτών και Κράτους²¹. Η γραφειοκρατία ερμηνεύεται ως η ύπαρξη νομοθετημένων διαδικασιών που ρυθμίζουν την αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων. Η γραφειοκρατία, επίσης, αποτελεί συντελεστή ασφαλείας του δικαίου, ωστόσο ενίοτε σηματοδοτεί την ασφυκτική δέσμευση του ιδιώτη από τη διοικητική εξουσία²². Η τεχνοκρατία ορίζεται ως η ύπαρξη διοικητικών οργάνων, αρμοδίων για την επίλυση των σύγχρονων πολύπλοκων και ειδικών προβλημάτων της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Η τεχνοκρατία αποτρέπει την ενδεχόμενη παράνομη ή ασύμφορη δράση της Πολιτικής Εξουσίας²³. Η διοικητική αποκέντρωση / αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται στα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος, όπου απαιτείται η ύπαρξη ειδικών διοικητικών οργάνων στις περιφέρειες της χώρας²⁴.

Έτσι, η Διοικητική Λειτουργία στο σύγχρονο Κράτος Δικαίου εμφανίζει τα εξής χαρακτηριστικά: είναι ενισχυμένη αφενός με περισσότερες διοικητικές αρμοδιότητες και αφετέρου με περισσότερες νομοθετικές αρμοδιότητες. Τα χαρακτηριστικά αυτά οδηγούν στη διαπίστωση της ενίσχυσης. Η ενίσχυση αυτή δεν προσκρούει προς το δημοκρατικό πολίτευμα, αντιθέτως η Δημοκρατία υποστηρίζεται και διασφαλίζεται με τον τρόπο αυτόν²⁵. Άλλωστε, η διάκριση των Λειτουργιών δεν αναιρείται καθώς παραμένουν οι άλλες δύο – συνταγματικά κατοχυρωμένες – Λειτουργίες: η Νομοθετική και η Δικαστική. Σύμφωνα, λοιπόν, με τα παραπάνω, η ενίσχυση της Διοικητικής Λειτουργίας δεν αποτελεί ένδειξη πολιτειακής νοσηρότητας, αλλά επιτάσσεται από την ανάγκη προσαρμογής στις σύγχρονες απαιτήσεις της πολιτειακής και κοινωνικής ζωής που διαμορφώνει το δημοκρατικό πολίτευμα²⁶.

1.3 Ιστορική εξέλιξη της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα από το 1821 μέχρι και σήμερα

Η συγκρότηση του Ελληνικού Κράτους πραγματοποιήθηκε μετά την κήρυξη και κατά τη διάρκεια της επανάστασης του 1821. Από την έναρξη αυτής τον Μάρτιο του

21 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 42.

22 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 42 – 43.

23 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 43.

24 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 43 – 44.

25 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 24.

26 Τάχος Α. Ι., ό.π., σελ. 24.

1821 και μετά τις πρώτες επιτυχίες που σημειώθηκαν, ξεκίνησε η σύγκληση τοπικών συνελεύσεων που ανέλαβαν την ευθύνη της οργάνωσης και διεξαγωγής του αγώνα, αλλά και την διάδοση του μηνύματος των εξεγερμένων²⁷.

Κατά τις εργασίες της Α' Εθνικής Συνέλευσης²⁸ συγκροτήθηκε η «Προσωρινή Διοίκησις» των επαναστατημένων, χωρίς ωστόσο να προβλεφθεί η κατάργηση των τοπικών οργάνων. Στο Σύνταγμα εκείνο²⁹ προβλέφθηκε η διάκριση των εξουσιών, η ανάθεση της εκτελεστικής εξουσίας σε 8 Υπουργούς και ο διορισμός αυτών από το εκτελεστικό, δηλαδή από 5μελές κυβερνητικό όργανο το οποίο δρούσε σε συνεργασία με τη νομοθετική εξουσία³⁰.

Η Δημόσια Διοίκηση διαρθρώθηκε βάσει των ελαχίστων οριζομένων στο Σύνταγμα, αλλά κυρίως βάσει έμμεσων αναφορών. Η διάρθρωση του Ελληνικού Κράτους μπορεί να περιγραφεί ως εξής:

- Η Κεντρική Διοίκηση είχε ανατεθεί σε 8 Υπουργεία,
- Η Περιφερειακή Διοίκηση αποτελείτο από επαρχίες, αντεπαρχίες α' και β' τάξεως και κοινότητες,
- Η μερική εκλογή δημογερόντων δημιουργούσε την εντύπωση μιας περιορισμένης μορφής Τοπικής Αυτοδιοίκησης³¹.

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα³² που συντάχθηκε στη Β' Εθνική Συνέλευση³³ διατήρησε την ανωτέρω περιγραφείσα διοικητική διάρθρωση του Ελληνικού Κράτους, ωστόσο, με απόφαση της Συνέλευσης της 30^{ης} Μαρτίου, αποφασίστηκε η κατάργηση των τοπικών πολιτικών αρχών, ώστε να ενισχυθεί η ανάπτυξη των κρατικών οργάνων που προβλέπονταν από το Σύνταγμα³⁴.

Το Σύνταγμα που συντάχθηκε τον Μάιο του 1827³⁵ προέβλεψε τη διαίρεση του Έθνους σε τρεις εξουσίες: τη νομοθετική, τη νομοτελεστική και τη δικαστική. Μάλιστα, η νομοτελεστική ανατέθηκε στον Κυβερνήτη του Κράτους, ο οποίος περιβαλλόταν από Γραμματείς της Επικρατείας. Ο αριθμός των Γραμματέων αυτών ορίστηκε σε 6: Εξωτερικών, Εσωτερικών και Αστυνομίας, Οικονομίας, Πολεμικών,

27 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 25.

28 Στην Επίδαυρο στις 1.1.1822.

29 «Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδος».

30 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 43.

31 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 44.

32 Νόμος της Επιδαύρου.

33 Άστρος Κυνουρίας, Απρίλιος 1823.

34 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 44.

35 Μετά τη διεξαγωγή της Γ' Εθνικής Συνέλευσης στην Τροιζήνα (1826 – 1827).

Ναυτικών, Δικαίου και Παιδείας. Ο διορισμός και ο προσδιορισμός καθηκόντων των Γραμματέων ανατέθηκε στον Κυβερνήτη³⁶.

Η ανάληψη των καθηκόντων του Κυβερνήτη από τον Ιωάννη Καποδίστρια τον Ιανουάριο του 1828 οδήγησε στην αναστολή του Συντάγματος του 1827 και στη δημιουργία ενός δικού του κυβερνητικού σχήματος³⁷.

Το Ψήφισμα Γ/23.1.1828 προέβλεψε τη σύσταση του πρώτου υπουργικού συμβουλίου του Ελληνικού Κράτους, ενώ παράλληλα, το Ψήφισμα Ι/12.4.1828 τη διαίρεση του Κράτους σε 13 αρχικώς Τμήματα³⁸, τα οποία στη συνέχεια έγιναν 15³⁹. Κάθε Τμήμα απαρτιζόταν από επαρχίες, πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά – κοινότητες. Η διοίκηση αυτών είχε ανατεθεί στους δημογέροντες, οι οποίοι ήταν αιρετοί⁴⁰.

Το Ψήφισμα ΛΔ/8.9.1829⁴¹ προέβλεψε τη σύσταση 6 Υπουργείων⁴², ενώ στο πεδίο της Περιφερειακής Διοίκησης επήλθε η παύση των έκτακτων επιτρόπων και η αντικατάσταση αυτών από διοικητές βάσει του Ψηφίσματος της 1.1.1830. Έτσι, σύμφωνα με τα ανωτέρω, το σχήμα της Διοίκησης περιγράφεται ως εξής: στο κέντρο εντοπίζεται ο Κυβερνήτης και τα Υπουργεία, στην περιφέρεια διαχωρίζονται τμήματα – επαρχίες, ενώ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά⁴³.

Αν και με το Πρωτόκολλο του Λονδίνου⁴⁴ ανεξαρτητοποιήθηκε το Ελληνικό Κράτος, η πολιτική κατάσταση στο εσωτερικό της Ελλάδας αποτέλεσε τροχοπέδη για την ομαλή οργάνωση και ανάπτυξη του κρατικού μηχανισμού⁴⁵.

Η εγκατάσταση του Βασιλέως Όθωνος Βίτελσμαχ και της έως την ενηλικίωσή του τριμελούς Αντιβασιλείας ενίσχυσε την παραγωγή οργανωτικού έργου, ιδίως χάρη στην παρουσία του καθηγητή Γκέοργκ Λούντβιχ φον Μάουρερ σε αυτήν. Το νεοπαγές Κράτος εκτεινόταν σε περίπου 47.000 τ.χλμ., ενώ ο πληθυσμός του ανερχόταν σε 750.000 – 800.000 κατοίκους. Οι κύριες δομές αυτού προσδιορίστηκαν με τα διατάγματα της Αντιβασιλείας⁴⁶.

36 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 44.

37 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 45.

38 7 στην Πελοπόννησο και 6 στα νησιά.

39 Με την προσθήκη δύο ακόμα Τμημάτων στη Στερεά.

40 Ασπρίδης Γ. (2013), «Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους», Αθήνα: Εκδόσεις Προπομπός, σελ. 19 – 20.

41 «Περί διοργανισμού του Υπουργικού Συστήματος».

42 Εσωτερικών, Εξωτερικών και Εμπορικού Ναυτικού, Οικονομίας και Εμπορίου, Δικαιοσύνης, Δημοσίας Παιδείας και Εκκλησιαστικών Πραγμάτων, Στρατιωτικών και Πολεμικού Ναυτικού.

43 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 45.

44 22.1 / 3.2.1830.

45 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 45.

46 Ασπρίδης Γ., ό.π. σελ. 21.

Ωστόσο, οι πολιτικές εξελίξεις στο εσωτερικό της χώρας ανέτρεψαν και τις δράσεις στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Η εξέγερση της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 1843, η σύγκληση Συντακτικής Συνέλευσης, η ψήφιση του Συντάγματος του 1844, η αλλαγή του πολιτεύματος από απόλυτη Μοναρχία σε συνταγματική Μοναρχία προκάλεσαν δομικές αναδιατάξεις⁴⁷.

Μετά την επιτυχία της επανάστασεως του 1862 και την έξωση του βασιλικού ζεύγους, εξελέγη τριμελής επιτροπή, η οποία λειτουργούσε ως «*Προσωρινή Κυβέρνησις της Ελλάδος*». Η επιτροπή αυτή αναδείχθηκε από τις διάφορες παρατάξεις των επαναστατημένων, που λειτουργούσαν στη Βουλή ως «*Εν Αθήναις*» Β' Εθνική Συνέλευση. Από αυτούς προσδιορίστηκε η αποστολή της επιτροπής και διατηρήθηκε ο αριθμός των 7 Υπουργείων⁴⁸.

Το Σύνταγμα του 1864 δεν περιείχε ιδιαίτερες ρυθμίσεις για την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, όμως άξιο αναφοράς είναι το άρθρο 105, το οποίο, αναφερόμενο στην τοπική αυτοδιοίκηση, προέβλεπε ότι «*η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας*»⁴⁹.

Την περίοδο 1864 – 1882, αφού ψηφίστηκε το Σύνταγμα και καταλύθηκε η απολυταρχική διακυβέρνηση του Όθωνα, παρατηρήθηκαν σημαντικές αλλαγές στον τομέα της δημόσιας διοίκησης και στο καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων⁵⁰. Το άρθρο 102 § 1 προέβλεπε τη δυνατότητα ταχύτατης «*συντάξεως νόμου κανονίζοντος τα προσόντα εν γένει των υπαλλήλων*»⁵¹. Το 1869 κατατέθηκε από την κυβέρνηση Ζαΐμη σχετικό με την προαγωγή, αμοιβή και διορισμό των δημοσίων υπαλλήλων νομοσχέδιο, ενώ ο Κουμουνδούρος επεσήμανε ότι η επιλογή των διοικητικών οργάνων πραγματοποιείται βάσει πελατειακών σχέσεων και όχι –όπως θα έπρεπε– σύμφωνα με ηθικά, διοικητικά και αξιοκρατικά κριτήρια⁵². Με τους Ν. ΧΝΖ'/1877 και ΧΝΣΤ'/1877 καθιερώθηκε η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ με τον νόμο της 14^{ης} Μαΐου 1884 προβλέφθηκε η απόλυση των δημοσίων λειτουργών βάσει αιτιολογημένης έκθεσης του προϊσταμένου τους και κατόπιν αποδείξεως ότι ήταν ανίκανοι να αντεπεξέλθουν στα καθήκοντά τους⁵³.

47 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 50.

48 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 52.

49 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 52.

50 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 23.

51 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 23.

52 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 23.

53 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 23.

Το κίνημα στο Γουδί αποτέλεσε σταθμό για μια νέα περίοδο για τη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, με την εισαγωγή νέων οργανικών νόμων σχετικά με την είσοδο πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες. Καθιερώθηκε η πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων βάσει διαγωνισμού με αξιοκρατικά κριτήρια. Επίσης, το Σύνταγμα του 1911 καθιέρωσε την μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, προέβλεψε την ισοβιότητα των δικαστών και μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και κατέστησε μόνιμους άπαντες τους δικαστικούς υπαλλήλους⁵⁴. Ο ν. ΓΨΒ'/1910 σχετικά με τα προσόντα, την πειθαρχία και τη μονιμότητα των υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών είχε σαν αποτέλεσμα την μονιμοποίηση ενός σημαντικού αριθμού από το προσωπικό του συγκεκριμένου Υπουργείου, ενώ με τον Ν. 964/1917 συγκροτήθηκε νομοπαρασκευαστική επιτροπή με αντικείμενο την κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων⁵⁵.

Το Σύνταγμα του 1927 προέβλεψε εκ νέου τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων⁵⁶, περιλαμβάνοντας σε αυτούς και τους τακτικούς διοικητικούς υπαλλήλους. Να σημειωθεί ότι το 1910 συστάθηκαν νέα Υπουργεία για πρώτη φορά μετά το 1833⁵⁷.

Την περίοδο της γερμανικής κατοχής δε γίνεται λόγος για δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων, ούτε όμως και για εισαγωγή νόμων για την οργάνωση και λειτουργία του κράτους σε τοπικό – αυτοδιοικητικό επίπεδο και επίπεδο περιφέρειας. Το χαρακτηριστικό αυτό εντοπίζεται και στην περίοδο που ακολούθησε το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, με μόνη εξαίρεση την συγκρότηση της Ανώτατης Διοικούσας Επιτροπής Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Δ.Ε.Δ.Υ.). Στην πρώτη περίοδο της απελευθέρωσης παρατηρείται η προσπάθεια απομάκρυνσης των συνεργατών των Γερμανών από τη δημόσια διοίκηση. Ο Ν. 342/1946 προέβλεψε τη συγκρότηση επιτροπής για την κατάρτιση Υπαλληλικού Κώδικα, ενώ από τον Αύγουστο του 1946 η λογική της εκκαθάρισης κυριάρχησε σε κάθε τομέα της δημόσιας διοίκησης. Η εκκαθάριση αυτή πραγματοποιήθηκε βάσει σειράς κριτηρίων⁵⁸. Ο Α.Ν. 516/1948 «περί ελέγχου νομιμοφροσύνης των δημοσίων υπαλλήλων και υπηρετών» έθεσε ως κύριο «προσόν» για την πρόσληψη δημοσίων υπαλλήλων τη νομιμοφροσύνη⁵⁹.

54 Βάσει των άρθρων 88 – 90, 98 και 102.

55 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 24 – 25.

56 Βάσει του άρθρου 114.

57 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 25 – 26.

58 Ασυμβίβαστη διαγωγή σε σχέση με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, ανικανότητα εκπλήρωσης καθηκόντων λόγω σωματικών ή διανοητικών προβλημάτων, έλλειψη εξειδικευμένων γνώσεων κτλ.

59 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 26 – 27.

Το δόγμα Τρούμαν επέβαλε στην ελληνική επικράτεια την ιδέα της εξυγίανσης της δημόσιας διοίκησης, ενώ η Κυανή Βίβλος το έτος 1948 επεσήμανε τη δυνατότητα του Πρωθυπουργού να εξουσιοδοτήσει αρμόδιους φορείς για την απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων, που κατά τη διάρκεια του Εμφυλίου Πολέμου δεν επεδείκνυαν συμπεριφορά που να αρμόζει με την ασφάλεια της χώρας⁶⁰. Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης επιφορτίστηκε με την διατήρηση σχετικού αρχείου μη νομιμοφρόνων υπαλλήλων. Τα παραπάνω είχαν σαν αποτέλεσμα την «ενίσχυση» με σειρά εκβιασμών σε δημοσίους υπαλλήλους και πολίτες ώστε να μπορεί να παρασχεθεί σε αυτούς σχετικό πιστοποιητικό νομιμοφροσύνης⁶¹.

Σε επίπεδο αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης, τόσο κατά την Γερμανική Κατοχή όσο και κατά τον Εμφύλιο Πόλεμο, η αστάθεια κυριάρχησε. Η απελευθέρωση της χώρας βρήκε πέντε Γενικές Διοικήσεις:

- Της Μακεδονίας,
- Της Θράκης,
- Της Ηπείρου,
- Της Πελοποννήσου και
- Της Κρήτης.

Οι διοικήσεις αυτές δεν έμειναν σταθερές αλλά σύντομα αντικαταστάθηκαν από 17 αντιπροσωπείες της κυβέρνησης, που με τη σειρά τους ξανά αντικαταστάθηκαν από τις Γενικές Διοικήσεις. Από τη γερμανική Κατοχή μέχρι και το 1949 είχαν δημιουργηθεί 49 Νομοί και λειτουργούσαν 14 επαρχεία. Με το νόμο του 1950 αυξήθηκαν οι αρμοδιότητες των νομαρχών και του νομαρχιακού συμβουλίου και αντίστοιχα αποδυναμώθηκαν οι Γενικές Διοικήσεις, που καταργήθηκαν το 1955⁶².

Στην εισηγητική έκθεση του Υ.Κ. 1952 προβλέφθηκαν σαφείς διατάξεις για την ακριβή παρακολούθηση των δημοσίων υπαλλήλων και των αμοιβών τους⁶³. Η 3^η Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργανώσεως του Υπουργείου Συντονισμού συγκροτήθηκε το 1951 και στελεχώθηκε από εκπαιδευμένους στο εξωτερικό υπαλλήλους. Αποστολή αυτών ορίστηκε «η διάρθρωση, η οργάνωση και οι λειτουργίες των Δημοσίων Υπηρεσιών και Δημοσίων Επιχειρήσεων, η διοικητική δομή και οι διαδικασίες αυτών ... οι μέθοδοι εργασίας, ο εξοπλισμός και η αξιοποίηση της

60 Π.χ. συμπεριφορά σχετική με δολιοφθορά, κατασκοπεία, εσχάτη προδοσία, προσχώρηση ή συνεργασία με κίνημα φασιστικό – κομμουνιστικό κτλ.

61 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 27 – 28.

62 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 28.

63 Αν και τελικά δεν εφαρμόστηκαν ποτέ.

απόδοσης των Δημοσίων Υπαλλήλων ... η γενική τροποποίηση της νομοθεσίας που αναφέρεται στην άσκηση των λειτουργιών της διοικήσεως και η διατήρηση ενός καταλόγου αυτής της νομοθεσίας»⁶⁴.

Η ψήφιση του Ν. 1811/1951 «Περί κώδικος καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων» προέβλεπε ότι «ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει πίστιν και αφοσίωσιν εις την Πατρίδα και τα εθνικά ιδεώδη, είναι εκτελεστής της θελήσεως του κράτους και υπηρετεί τον λαόν. Ιδεολογία σκοπούσαι την διά βιαίων μέσων ανατροπήν του υφισταμένου πολιτειακού ή κοινωνικού καθεστώτος αντίκειται απολύτως προς την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου»⁶⁵.

Το Ν.Δ. 3983/1959 επιχείρησε την εισαγωγή ενός συστήματος αντιμετώπισης των φαινομένων κακοδιοίκησης: το σύστημα εξέτασης και ελέγχου των παραπόνων αφορούσε την Κεντρική Υπηρεσία Ερεύνης Παραπόνων, τις Υπηρεσίες Ερεύνης Παραπόνων, τα Γραφεία Πληροφοριών και παραπόνων και τις Ένορκες Διοικητικές Ανακρίσεις⁶⁶.

Κατά την περίοδο δικτατορίας των Συνταγματαρχών⁶⁷, το ψηφισθέν Σύνταγμα του 1968 προέβλεπε την αναδιοργάνωση της διοικήσεως, ενώ τα Ν.Δ. 2/1968 και 215/1969 θέσπισαν το θεσμό του Επιτρόπου της Διοικήσεως για τη διενέργεια ελέγχων φαινομένων κακοδιοίκησης⁶⁸.

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ Γ΄ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Μετά την πτώση της δικτατορίας τον Ιούλιο του 1974 εγκαθιδρύθηκε η Γ΄ Ελληνική Δημοκρατία και ξεκίνησε μια μεγάλη περίοδος σταθερότητας του πολιτεύματος και παγίωσης δημοκρατικών θεσμών⁶⁹.

Την περίοδο 1975 – 1980, όταν και πραγματοποιήθηκε η μετάβαση από το αυταρχικό στο δημοκρατικό καθεστώς, ορίστηκαν βασικοί κανόνες της λειτουργίας του νέου δημοκρατικού συστήματος διακυβέρνησης, αναδείχθηκε νέο πολιτικό

64 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 29.

65 Άρθρο 100 § 1 & 2.

66 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 29.

67 1967 – 1974.

68 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 30.

69 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 30.

προσωπικό και επιχειρήθηκε η αποκατάσταση και εκκαθάριση της έννομης τάξης από τις πράξεις της δικτατορίας. Το Σύνταγμα του 1975 στερέωσε το δημοκρατικό πολίτευμα και η ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ. συνέβαλε στην προσέγγιση του εκσυγχρονισμού της Δύσης⁷⁰.

Στο κλίμα αυτό επιχειρήθηκε από τη Νέα Δημοκρατία η διαδικασία ανάκαμψης της δημόσιας διοίκησης στη δημοκρατική νομιμότητα μέσω της βελτίωσης της εικόνας αυτής, της οργάνωσης και αποτελεσματικότερης λειτουργίας της, της απομάκρυνσης των υπαλλήλων που είχαν συνεργαστεί με τη δικτατορία κτλ. Σταθμό αποτέλεσε η καθιέρωση της δημοτικής γλώσσας στην εκπαίδευση και η εισαγωγή της νεοελληνικής γλώσσας στο δημόσιο βίο⁷¹ για την απλούστευση της γλώσσας των δημοσίων εγγράφων. Παράλληλα, το 1977 τροποποιήθηκαν ο Υπαλληλικός Κώδικας. Το 1979 υλοποιήθηκε το πρόγραμμα «Εισαγωγή προϋπολογισμού μηδενικής βάσης και αξιολόγησης της παραγωγικότητας της Δημόσιας Διοίκησης» από εταιρία αμερικάνικης προέλευσης, ενώ διατηρήθηκε η πολιτική των προσλήψεων και των μονιμοποιήσεων των εκτάκτων υπαλλήλων, για πελατειακούς λόγους. Το ίδιο διάστημα εφαρμόστηκε μια *«πολιτική διστακτικής αναθεώρησης της δημόσιας διοίκησης και των διοικητικών συνηθειών των δημοσίων υπαλλήλων»*⁷².

Η ανάληψη της διακυβέρνησης από το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) τον Οκτώβριο του 1981 είχε σαν αποτέλεσμα τη λήψη σημαντικών αποφάσεων στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό την ένταξη και ενσωμάτωση στις διοικητικές υπηρεσίες προσωπικού από τα λιγότερα ευνοημένα κοινωνικά στρώματα αλλά και τον διοικητικό εκσυγχρονισμό και εκδημοκρατισμό. Ακολούθησε η μείωση της διοικητικής ιεραρχίας, η κατάργηση των κορυφαίων υπαλληλικών βαθμίδων⁷³ και η εγκαθίδρυση ενός μηχανογραφικού συστήματος προσλήψεων προσωπικού με «μόρια»⁷⁴. Παράλληλα όμως αναπτύχθηκαν οι πελατειακές σχέσεις σε βάρος των τυπικών και ουσιαστικών κριτηρίων και προσόντων της επαγγελματικής επάρκειας, των ικανοτήτων των υπαλλήλων και της απόδοσης αυτών και παρατηρήθηκε ο υπερδιπλασιασμός του αριθμού δημοσίων υπαλλήλων χωρίς, όμως, να έχει βελτιωθεί η ποιότητα των υπηρεσιών τους. Επίσης, καταργήθηκαν οι θέσεις των γενικών διευθυντών και αναπληρωτών γενικών

70 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 30.

71 Βάσει της εγκυκλίου ΓΔΓ'/2/23/20479/8-12-1976, άλλως εγκύκλιος Ράλλη.

72 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 31.

73 Με τους Ν. 1505/1985 και 1586/1986 αντίστοιχα.

74 Με τον Ν. 1320/1983.

διευθυντών⁷⁵. Βάσει στοιχείων του ΟΟΣΑ, την περίοδο αυτή ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων εξαπλασιάστηκε σε σχέση με τον ενεργό πληθυσμό της χώρας, ενώ κατά τον Πρωθυπουργό Γ. Ράλλη, το 1996 οι δημόσιοι υπάλληλοι «αποτελούσαν το 15,1% του εργατικού δυναμικού της χώρας»⁷⁶.

Η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.) πραγματοποιήθηκε το 1985 και μέχρι το 1990 σημειώθηκαν αρκετά προβλήματα στη δημόσια διοίκηση⁷⁷. Ως κατακλείδα, για το διάστημα αυτό μπορεί να υποστηριχθεί ότι «επικράτησε έντονα το κλίμα του “λαϊκιστικού γραφειοκρατισμού”, από τις πρώτες κυβερνήσεις του Π.Α.Σ.Ο.Κ., με αποτέλεσμα η δημόσια διοίκηση να γιγαντωθεί και να γίνει πιο δυσλειτουργική, ενώ εντάθηκαν και οι πελατειακές σχέσεις»⁷⁸.

Από το 1990 μέχρι και σήμερα παρατηρείται μια έντονη προσπάθεια για τον εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης με την καθιέρωση διαγωνισμών και εξετάσεων υπό την εποπτεία της Ανεξάρτητης Αρχής, του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού αλλά και με τη σύνταξη σχετικών εκθέσεων^{79, 80}.

Το άρθρο 103 του Συντάγματος προβλέπει ότι:

«1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό. Οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο.

2. Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου.

...

4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να

75 Που αντικαταστάθηκαν από μετακλητούς υπαλλήλους.

76 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 31.

77 Σχετικά με την ακατάλληλη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών, την κακή οργανωτική διάρθρωση, τα δημοσιονομικά ελλείμματα, την απουσία σύγχρονων μεθόδων διοίκησης.

78 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 31.

79 Π.χ. έκθεση για την «Ελληνική Διοίκηση 2000», «Έκθεση των 100», έκθεση για την «ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση».

80 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 32.

υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους.

...

6. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων έχουν εφαρμογή και στους υπαλλήλους της Βουλής, οι οποίοι κατά τα λοιπά διέπονται εξ ολοκλήρου από τον Κανονισμό της, καθώς και στους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου...».

Παράλληλα, το άρθρο 4 του ισχύοντος Συντάγματος προβλέπει ότι «μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους». Ο Ν. 2431/1996 διαμόρφωσε τους κανόνες για τον διορισμό Ευρωπαίων πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση και ο Ν. 2683/1999 κύρωσε τον νέο Υπαλληλικό Κώδικα⁸¹.

Σε επίπεδο αυτοδιοίκησης, ο Ν. 2539/1997 επιχείρησε την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Από το 1981 και έπειτα τέθηκε πολλές φορές το ζήτημα της αντιμετώπισης του προβλήματος της πολυδιάσπασης, όπως είχε αποτυπωθεί στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση⁸².

Αποτέλεσμα της πολυδιάσπασης ήταν η αδυναμία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να ικανοποιήσουν την αποστολή τους, όπως περιλαμβανόταν στο Σύνταγμα και τη σχετική νομοθεσία, που περιγράφηκε ανωτέρω.

Ειδικότερα, η πολυδιάσπαση δεν ανταποκρινόταν στον πολιτικό ρόλο των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς παρατηρήθηκε απουσία αποτελεσματικής εκπροσώπησης των μικρών χωριών. Επίσης, ήταν δυσχερής η ικανοποίηση του διοικητικού τους ρόλου, δηλαδή η παροχή επαρκών υπηρεσιών στους πολίτες. Τέλος, εντοπίστηκε και περιορισμένη συμμετοχή αυτών στις διαδικασίες της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης. Αποτέλεσμα όλων των παραπάνω ήταν η μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρωπίνου δυναμικού των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Για το λόγο αυτό προτάθηκε με το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω του χωροταξικού σχεδιασμού των ορίων των νέων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης, προβλέφθηκε η θέσπιση νέου νομοθετικού πλαισίου για τη λειτουργία των

81 Ασπρίδης Γ., ό.π., σελ. 32.

82 Με 5.554 κοινότητες σε περίπου 369 μικρούς δήμους.

οργανισμών αυτών, καθώς και ο σχεδιασμός συνοδευτικών προγραμμάτων και η λήψη μέτρων στήριξης της μεταρρύθμισης αυτής για το χρονικό διάστημα από το 1997 μέχρι το 2001.

Ως στόχοι της απόπειρας βελτίωσης του υφιστάμενου διοικητικού καθεστώτος σε επίπεδο πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης τέθηκαν:

- ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης μέσω της παροχής υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων αλλά και των χωριών,
- Ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος μέσω της ενίσχυσης του ρόλου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και της αναβάθμισης των αιρετών,
- Η θεμελίωση των βάσεων για την ανάπτυξη της αυτοτέλειας των οργανισμών αυτών, διοικητικής και οικονομικής,
- Η ανάπτυξη συντονισμού των τοπικών δημοσίων επενδύσεων ώστε να υλοποιηθούν έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού,
- Η επίτευξη διαρκούς και βιώσιμης περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης μέσω της ενίσχυσης του ανθρωπίνου δυναμικού της περιφέρειας της Ελλάδας,
- Η εξασφάλιση της νομιμότητας αλλά και της προστασίας των πολιτών μέσω της κατοχύρωσης διαφάνειας στον τρόπο διαχείρισης των οικονομικών πόρων και της ανάπτυξης κοινωνικού ελέγχου στις τοπικές εξουσίες.

Πράγματι, η υλοποίηση του «Καποδίστριας» οδήγησε στη δημιουργία 900 δήμων και 133 κοινοτήτων, όπως σχηματίστηκαν μετά από τις προβλεπόμενες συνενώσεις.

Πέραν, όμως, της προσπάθειας ανασυγκρότησης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν μπορεί να παραβλεφθεί ότι το ίδιο χρονικό διάστημα, με το Ν. 2647/1998⁸³, πραγματοποιήθηκε μαζική μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα υπουργεία σε άλλους φορείς· στις περιφέρειες, στις νομαρχίες, στους δήμους και στις κοινότητες⁸⁴. Η μεταφορά αυτή και πάλι πραγματοποιήθηκε με πολύ αόριστο τρόπο, οδηγώντας στην πρόκληση συγχύσεων και προβλημάτων στη Δημόσια Διοίκηση και παραλείποντας για ακόμη μια φορά την χρήση σαφών όρων που θα ευνοούσαν τη δημιουργία ενός πλαισίου κρατικής δράσης που θα χαρακτηριζόταν από συνοχή και συνέπεια.

83 Άλλοι νόμοι σχετικοί με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων ήταν και οι εξής: Ν. 2325/1995, Ν. 2520/1997, Ν. 2539/1997, Ν. 3768/1999, Ν. 2817/2000, Ν. 2831/2000, Ν. 3044/2002.

84 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 100.

Το έτος 2000 συστάθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, που υπαγόταν στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Αντικείμενο των εργασιών του Συμβουλίου ορίστηκε η διαβούλευση και η έκφραση γνώμης, ώστε να διαμορφωθεί ένα πρόσφορο έδαφος διαλόγου για τις προτάσεις που θα διατυπώνονταν σχετικά με τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης⁸⁵.

Οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 2001 – 2012

Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 έλαβε χώρα μετά από εκτενείς συζητήσεις ως προς τις αλλαγές που θα πρέπει να γίνουν για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης. Έτσι, καθιερώθηκε τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών στο άρθρο 102§1.

Ο Ν. 2880/2001 ψηφίστηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για την εκπόνηση του προγράμματος Πολιτεία, αποσκοπώντας στη διαρκή μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα. Το πρόγραμμα αρχικά ήταν τριετές (2001 – 2003) και μετά από έγκριση από το Υπουργικό Συμβούλιο επρόκειτο να προσδιορίσει με σαφήνεια τις δράσεις της Δημόσιας Διοίκησης για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση του σχεδίου μεταρρύθμισης⁸⁶. Οι δράσεις αυτές περιλάμβαναν τη σύνταξη νέων οργανισμών, την τεχνολογική αναβάθμιση, το έργο «ΣΥΖΕΥΞΙΣ», το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα για το ΥΠΕΣΔΔΑ, τις περιφέρειες και τις νομαρχίες⁸⁷. Το ίδιο χρονικό διάστημα ψηφίστηκαν και άλλοι νόμοι με το αυτό αντικείμενο:

- Ο Ν. 2946/2001 για τη συνεργασία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού,
- Ο Ν. 2986/2002 για την οργάνωση των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων,
- Οι Ν. 3044/2002, Ν. 3103/2003, Ν. 3105/2003, Ν. 3166/2003, Ν. 3172/2003 έθεσαν ειδικότερους κανόνες και προσδιόρισαν το ζήτημα της αρμοδιότητας συγκεκριμένων υπηρεσιών και Υπουργείων,

85 Κριεμάδης Θάνος & Χρηστάκης Μιχάλης (2009), *Αρχές και πρότυπα Μάνατζμεντ για τη Δημόσια Διοίκηση και τους μη κερδοσκοπικούς Οργανισμούς – Διεθνείς Τάσεις & Ευρωπαϊκή προσέγγιση*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 109.

86 Κριεμάδης Θάνος & Χρηστάκης Μιχάλης, *ό.π.*, σελ. 109.

87 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, *ό.π.*, σελ. 143.

- Ο Ν. 3133/2002 ψηφίστηκε για την καταπολέμηση της πολυνομίας και την εξάλειψη της κακονομίας,
- Ο Ν. 3230/2004 θέσπισε διαδικασίες στοχοθεσίας και μέτρησης της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών μέσω δεικτών.

Στα τέλη του 2006, η χώρα ενισχυόταν από το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και τα αποτελέσματα στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης ήταν αποθαρρυντικά. Η Ελλάδα παρέμεινε στην 46^η θέση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, ο δείκτης διαφθοράς χειροτέρευσε και οι όροι για την κοινοτική χρηματοδότηση ήταν πολύ αυστηρότεροι. Η ελληνική κυβέρνηση προχώρησε στη σύνταξη του γενικού Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007 - 2013, σε υλοποίηση του οποίου τα αρμόδια υπουργεία συνέταξαν διάφορα επιχειρησιακά προγράμματα. Αρμόδιο για τη συνολική μεταρρύθμιση ανεδείχθη το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο παρουσίασε το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007 - 2013».

Ωστόσο, από το καλοκαίρι του 2009, η Ελλάδα περιήλθε σε κατάσταση έντονης, οικονομικής καταρχήν κρίσης, η οποία συνίστατο στη ραγδαία αύξηση του ελλείμματος⁸⁸ και του δημοσίου χρέους⁸⁹. Η οικονομική κρίση συνοδεύτηκε από την αντίστοιχη πολιτική κρίση, η οποία επιδείνωσε την κατάσταση στο εσωτερικό της χώρας⁹⁰.

Ο Ν. 3852/2010, σε εναρμόνιση με τις αξίες και τις αρχές της Συνθήκης της Λισσαβόνας (2009), εισήγαγε το πρόγραμμα Καλλικράτης υλοποιώντας τις επιταγές του Συντάγματος για την κατοχύρωση και συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο μεν βαθμούς, αλλά με μονάδες καταλλήλου μεγέθους που είναι ικανές να φέρουν σε πέρας τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και την ανάληψη αρμοδιοτήτων που τους εκχωρούνται από την κεντρική διοίκηση⁹¹.

Η εισαγωγή του προγράμματος Καλλικράτης, κατά την αιτιολογική έκθεση του σχεδίου του παραπάνω νόμου⁹², θεωρήθηκε ως η απομάκρυνση από τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό και η κατοχύρωση της αποκέντρωσης της διοίκησης με τα σχετικά πλεονεκτήματα αυτού του στοιχείου⁹³.

88 Που το ίδιο έτος ανερχόταν σε ποσοστό 15,4% του ΑΕΠ.

89 Που το ίδιο έτος είχε ξεπεράσει το ποσοστό του 110% του ΑΕΠ.

90 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, *ό.π.*, σελ. 158 – 161.

91 Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», σελ. 1.

92 *Ό.π.*, σελ. 6.

93 Ευελιξία, αποτελεσματικότητα, αξιοποίηση των πόρων.

Το σύστημα της δημοτικής διακυβέρνησης που δημιουργείται από τον Καλλικράτη είναι το εξής⁹⁴:

- Δημοτικό Συμβούλιο, ως το κυρίαρχο όργανο εντός κάθε δήμου με τεκμήριο αρμοδιότητας,
- Ο Δήμαρχος, οι τοπικοί και θεματικοί Αντιδήμαρχοι και η Εκτελεστική Επιτροπή.

Επίσης, ο παραπάνω νόμος εισάγει και νέους θεσμούς διαβούλευσης. Ειδικότερα, πρόκειται για την Επιτροπή Διαβούλευσης και το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών. Άξιος αναφοράς είναι και ο νεοσύστατος θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, ο οποίος έχει ως αντικείμενο την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης αλλά και τη μεσολάβηση μεταξύ οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και πολιτών – επιχειρήσεων εντός δήμων και περιφερειών⁹⁵.

Αξιοσημείωτη είναι η για πρώτη φορά πλήρης καταγραφή των αρμοδιοτήτων των οργανισμών διοίκησης και αυτοδιοίκησης κάθε βαθμού⁹⁶.

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» πραγματοποίησε την άρδην μεταβολή της διάρθρωσης της αποκεντρωμένης Διοίκησης και της τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι 13 κρατικές περιφέρειες αντικαταστάθηκαν από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις⁹⁷. Οι νέες αυτές περιφέρειες καταστάθηκαν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού και τους ανατέθηκε μέρος του έργου των καταργούμενων νομαρχιακών και υπερνομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Οι δήμοι⁹⁸ παρέμειναν στον α' βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ως οι μοναδικοί φορείς, ενώ οι κοινότητες συνενώθηκαν σε κάποιον νέο δήμο.

Έτσι, η κρατική διοίκηση απέκτησε την εξής μορφή: Η Κεντρική Διοίκηση αποτελείτο πλέον από 15 Υπουργεία με αυτοτελείς Γενικές και Ειδικές Γραμματείες, αποτελώντας Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου. Η Περιφερειακή Διοίκηση αποτελείτο από 7 ενιαίες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού αποτελείτο από 325 Δήμους, ενώ η Τοπική Αυτοδιοίκηση β' βαθμού από 13 περιφέρειες⁹⁹.

94 Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010), «Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης “Πρόγραμμα Καλλικράτης”», Αθήνα, διαθέσιμο σε http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Ekthesi_Sinepeion_Rithmisis.pdf (πρόσβαση 11/6/2017), σελ. 15 - 16.

95 Ό.π., σελ. 17.

96 Ό.π., σελ. 17.

97 Που περιορίστηκαν στις 7.

98 Οι οποίοι περιορίστηκαν στους 325.

99 Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, ό.π., σελ. 165.

1.4 Η ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η μακροχρόνια νομοθετική και μεταρρυθμιστική πορεία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, όπως περιγράφηκε ανωτέρω, οδήγησε στη σημερινή μορφή της. Η Δημόσια Διοίκηση απαρτίζεται από την Κεντρική Διοίκηση, την Περιφερειακή Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού.

Η διοίκηση του ελληνικού κράτους έχει οργανωθεί με τρόπο αποκεντρωτικό, όπως προβλέπουν τα άρθρα 101 και 102 του ισχύοντος Συντάγματος. Η κεντρική Διοίκηση αποτελεί το «στρατηγείο ανάπτυξης», διατηρεί τις επιτελικές της αρμοδιότητες και με τον τρόπο αυτό ασκεί συντονιστικό και παρεμβατικό έργο στους τομείς κρίσιμης πολιτικής εθνικής σημασίας. Εσωτερικά, διαρθρώνεται σε γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα και γραφεία, όπως προβλέπεται από τους ισχύοντες οργανισμούς των υπουργείων. Ο κυβερνητικός μηχανισμός συμπληρώνεται από αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που υπάγονται στον ευρύτερο κύκλο ευθύνης και εποπτείας του αρμόδιου επιμέρους υπουργείου.

Η Κεντρική Διοίκηση αποτελείται από τα εξής Υπουργεία¹⁰⁰:

- Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης
- Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού
- Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων – Μεταφορές και Δίκτυα
- Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (ΥΝΑΝΠ)
- Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
- Υπουργείο Οικονομικών
- Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων
- Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- Υπουργείο Υγείας
- Υπουργείο Εξωτερικών

100 Όπως παρουσιάζονται μέχρι τις 20.7.2017 στο <http://www.hellenicparliament.gr/news/links/ministries>.

- Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
- Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Η Ελλάδα σήμερα διαιρείται σε 13 Περιφέρειες, τη Μοναστική Πολιτεία του Αγίου Όρους, σε 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, 914 Δήμους και 130 Κοινότητες¹⁰¹.

Η Περιφερειακή Διοίκηση αποτελείται από τις εξής Περιφερειακές Ενότητες¹⁰²:

- Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης
- Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας
- Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας
- Περιφέρεια Ηπείρου
- Περιφέρεια Θεσσαλίας
- Περιφέρεια Ιονίων Νήσων
- Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας
- Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας
- Περιφέρεια Αττικής
- Περιφέρεια Πελοποννήσου
- Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου
- Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου
- Περιφέρεια Κρήτης

1.5 ΦΟΡΕΙΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΩΣ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης¹⁰³ είναι το πρώτο κατά σειρά υπουργείο και οι αρμοδιότητές του επικεντρώνονται στα εξής στοιχεία:

- Οργάνωση της Περιφερειακής Διοίκησης και εποπτεία της Τοπικής και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης,
- Οργάνωση, λειτουργία και οικονομική διοίκηση της τοπικής αυτοδιοίκησης,
- Εκλογές,
- Αστική και δημοτική κατάσταση πολιτών,

101 http://amea.gspa.gr/Documents/erg%20411_08.pdf.

102 Όπως παρουσιάζονται μέχρι τις 20.7.2017 στο <http://www.ypes.gr/el/Regions/Aytodiokhsh/Perifereies/Perifereiakesenothtes/>.

103 <http://www.ypes.gr/el/>.

- Κυβερνητική πολιτική επί των θεμάτων αλλοδαπών και μετανάστευσης.

Η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης¹⁰⁴ έχει ως αντικείμενο:

- Τον οργανωτικό σχεδιασμό και εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης,
- Την απλούστευση των διαδικασιών της Δημόσιας Διοίκησης και τη μείωση των διοικητικών βαρών,
- Τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών,
- Τη λήψη μέτρων ώστε να βελτιωθούν οι σχέσεις των πολιτών με το κράτος,
- Την οργάνωση, λειτουργία και έλεγχο των Κ.Ε.Π.,
- Τον σχεδιασμό πολιτικής για το ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης,
- Την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη Δημόσια Διοίκηση κτλ.

Η Υπηρεσία Ανάπτυξης Πληροφορικής¹⁰⁵ έχει ως αντικείμενο την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε ό,τι αφορά την εισαγωγή, εφαρμογή και ανάπτυξη της πληροφορικής και της τεχνολογίας των ηλεκτρονικών υπολογιστών.

Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης¹⁰⁶ αποτελεί τον εθνικό στρατηγικό φορέα επιμόρφωσης και κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και των υπαλλήλων της οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Διοικείται από τον Γενικό Γραμματέα και Διοικητικό Συμβούλιο, ενώ η εποπτεία επ' αυτού ασκείται από τον Υπουργό Εσωτερικών. Επίσης, με αντίστοιχο αντικείμενο πρέπει να αναφέρουμε την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, την Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης και τα Περιφερειακά Ινστιτούτα Επιμόρφωσης.

Άμεση σχέση με την κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα παρουσιάζει και ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης¹⁰⁷. Ρόλος του είναι η διενέργεια επιθεωρήσεων στις υπηρεσίες της Διοίκησης ώστε να εξασφαλιστεί η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία αυτής. Επίσης, εποπτεύει το έργο του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και των λοιπών Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης ώστε να εντοπιστούν και απαλειφθούν φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

104 <http://www.gspa.gr>.

105 www.yap.gov.gr.

106 www.ekdd.gr.

107 <https://www.gedd.gr/>.

Σημαντικό ρόλο στην ορθή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και την αποφυγή συγκεντρωτισμού της εξουσίας στα κυβερνητικά όργανα διαδραματίζουν οι Ανεξάρτητες Αρχές. Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών προβλέφθηκε από το νομοθέτη το 1989, με σκοπό τη σύσταση ανεξάρτητων διοικητικών οργάνων τα οποία θα ήταν επιφορτισμένα με γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες για την προστασία των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Στις αρμοδιότητες αυτές ορίστηκε και η έκδοση κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων για τη ρύθμιση της δράσης των ιδιωτών και των νομικών προσώπων. Οι ανεξάρτητες αρχές εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους αλλά απολαμβάνουν διοικητικής και δημοσιονομικής αυτοτέλειας. Η προστασία των Ανεξάρτητων Αρχών θεμελιώθηκε στο ισχύον Σύνταγμα μετά την αναθεώρησή του το 2001 (άρθρο 101Α). Οι Ανεξάρτητες Αρχές, λοιπόν, που προβλέπονται από το Σύνταγμα είναι: το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, ο Συνήγορος του Πολίτη, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων και η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών. Ωστόσο, εκτός από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές, προβλέπεται και η δράση νομοθετικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών¹⁰⁸. Η σύσταση των Ανεξάρτητων Αρχών, τα μέλη των οποίων απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, αποσκοπούσε στην ανεξαρτησία των φορέων αυτών από την εκάστοτε πολιτική εξουσία. Παρόλα αυτά, στην πράξη η χρήση του όρου «ανεξάρτητη αρχή» έχει υπονομευθεί από τα ίδια τα κόμματα τα οποία προωθούν ως μέλη αυτών πρόσωπα προσκείμενα σε αυτά. Το αποτέλεσμα είναι να τίθεται σε κίνδυνο η αρχή της αμεροληψίας και στην πράξη να εκχωρείται η πολιτική εξουσία στις Αρχές, προκαλώντας την αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησης να αντεπεξέλθει στις σύγχρονες απαιτήσεις της κοινωνίας¹⁰⁹.

Ένας ακόμη φορέας που συμβάλλει στην προώθηση της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών. Η δράση των ΚΕΠ σε συνδυασμό με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση ενισχύουν την άμεση και ικανοποιητική κάλυψη των αναγκών των πολιτών, μειώνοντας την καθυστέρηση της γραφειοκρατίας και διεκπεραιώνοντας τα αιτήματα των πολιτών σε συνεργασία με τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες.

108 Γέροντας Α. (2014), «Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 293 – 297.

109 Γέροντας Α., ό.π., σελ. 293 – 294.

1.6 Πρωτοβουλίες προς διοικητική μεταρρύθμιση μέσω των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας

Στην ενότητα που ακολουθεί θα παρουσιαστούν συνοπτικά Σχέδια Πληροφορικής, τα οποία επρόκειτο να συμβάλλουν στον εκσυγχρονισμό και στην ορθή και αποτελεσματική δράση της Δημόσιας Διοίκησης.

- Το έργο «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» αποτελεί τυπικό έργο παροχής τηλεπικοινωνιακών και τηλεματικών υπηρεσιών μεγάλης έκτασης και κλίμακας με την κάλυψη του συνόλου της ελληνικής επικράτειας και αναφορά σε τουλάχιστον 3.000 φορείς του ελληνικού δημοσίου τομέα. Το έργο δεν περιλαμβάνει μόνο απλές τηλεφωνικές συνδέσεις αλλά και προηγμένες υπηρεσίες φωνής, δεδομένων και εικόνας¹¹⁰.
- Η Εθνική Διαδικτυακή Πύλη «ΕΡΜΗΣ» αποτελεί το Εθνικό Σημείο Αναφοράς, το οποίο λειτουργεί ως Υπηρεσία Μιας Στάσης και ενισχύει την ψηφιακή επικοινωνία των πολιτών και των επιχειρήσεων με τη Δημόσια Διοίκηση μέσω της αυτόματης σύνδεσης με τους ηλεκτρονικούς τόπους των δημοσίων υπηρεσιών¹¹¹.
- Τα Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα (Ο.Π.Σ.) των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αποτελούν έργο στο πλαίσιο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007 – 2013, που αποσκοπεί στην ολική υποστήριξη και τον εκσυγχρονισμό της δράσης των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων¹¹².
- Το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» καταρτίστηκε για την υποστήριξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Τα παραπάνω προγράμματα, βεβαίως, είναι ενδεικτικά των δράσεων σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, αξιοποιώντας τις τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνίας, όμως αποδεικνύουν το ότι έχει γίνει αντιληπτό ότι ο εκσυγχρονισμός περιλαμβάνει και εξελιγμένη μορφή Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

110 <http://www.syzefxis.gov.gr>.

111 <http://www.ermis.gov.gr/portal/page/portal/ermis>.

112 <http://www.ops.gr/Ergorama>.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 μέχρι και σήμερα οι διατάξεις περί βαθμολογικής διάρθρωσης, προαγωγών και ιεραρχίας των δημοσίων υπαλλήλων έχουν υποστεί αλλεπάλληλες τροποποιήσεις. Μεταβολές του βαθμολογίου και τροποποιήσεις στην προαγωγική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων αποδεικνύουν τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες του νομοθέτη. Η σύσταση νέων αρχών και νέων θεσμών, ΑΣΕΠ, Ελεγκτικές Αρχές, Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, νέα μοντέλα διοίκησης, νέοι τρόποι αξιολόγησης που δεν ανταποκρίνονται στην ελληνική πραγματικότητα και αποτελούν μεταφορά μοντέλων που ενδεχομένως να αδυνατούν να εφαρμοστούν στην Ελλάδα. Όλα τα παραπάνω αποδεικνύουν την αποτυχία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης να ανταποκριθεί στην αποστολή της: καμία εγγύηση ή σταθερότητα, καμία συνέχεια ή συνέπεια στο κράτος¹¹³.

Κατά την έκθεση που συνέταξε ο Βαρβαρέσος το 1952, οι κύριες όψεις της διοικητικής παθολογίας στην Ελλάδα συνοψίζονται στα παρακάτω στοιχεία¹¹⁴:

- Παρατηρείται ανισοκατανομή του ανθρωπίνου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα ορισμένες να χαρακτηρίζονται από υπερβολική πυκνότητα και άλλες από υποστελέχωση,
- Παρατηρούνται έντονα φαινόμενα πελατειακών σχέσεων, ευνοιοκρατίας του κομματισμού, αυθαιρεσίας και αναξιοκρατίας και δη στις ανώτερες βαθμίδες,
- Ο νομικισμός και η γραφειοκρατική νοοτροπία λειτουργούν ανασταλτικά για την δημιουργικότητα και την πρωτοβουλία, ταλαιπωρούν τους πολίτες και περιορίζουν την ανάπτυξη μιας κοινωνίας.

Σε μεταγενέστερη έκθεση που συντάχθηκε το 1987 παρατηρήθηκε ότι «ο δημόσιος τομέας, που μόνιμα έπασχε από σοβαρά μειονεκτήματα και αδυναμίες, έχει περιέλθει τώρα σε κατάσταση κρίσης, από την οποία η έξοδος δεν φαίνεται δυνατή αν

113 Αναγνώστου – Δεδούλη Α., «Όψεις της παθογένειας της Δημόσιας Διοίκησης», 1.3.2011, Εισήγηση στην ημερίδα της Ένωσης Ακολούθων Τύπου (ENAT_, FORUM ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ) και ο «ΟΜΙΛΟΣ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ για την Κοινωνική Δικαιοσύνη και το Δημοκρατικό Εκσυγχρονισμό» με θέμα «Για μια νέα Δημόσια Διοίκηση: Διαφάνεια – Αποτελεσματικότητα - Αξιοκρατία», σελ. 9.

114 Μακρυδημήτρης, Α. (1999). Διοίκηση και κοινωνία: η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 51.

δεν ληφθούν άμεσα και θαρραλέα μέτρα»¹¹⁵. Οι αδυναμίες της Διοίκησης στην έκθεση αυτή εντοπίστηκαν στο διαρθρωτικό επίπεδο (με την εμμονή του τότε συστήματος σε στατικά δομικά σχήματα και την αδυναμία προσαρμογής στις νέες συνθήκες), στο επίπεδο του ανθρωπίνου δυναμικού (όπου παρατηρήθηκε πληθωρισμός στελέχωσης, απουσίας διαβάθμισης των θέσεων και καθηκόντων, έλλειψη αξιολόγησης και αποτίμησης της αποδοτικότητας του προσωπικού) και στο λειτουργικό επίπεδο (παντελής έλλειψη σχεδιασμού και προγραμματισμού, πλημμελής έλεγχος, κανένας συντονισμός και επικοινωνία, χρονοβόρες διαδικασίες, αντιπαραγωγικές συνθήκες εργασίας κτλ.)¹¹⁶.

Η έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης του 1990 επεσήμανε ότι η κρίση της Δημόσιας Διοίκησης οφείλεται στην υπερπολιτικοποίηση, την αστοχία των μεταρρυθμίσεων, την υπερβολική διεύρυνση του αρμοδιοτήτων του κράτους, την εμμονή στον τυπικό νομικισμό αλλά και την υποβάθμιση του ρόλου του κοινοβουλίου¹¹⁷.

Γενικά, πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι το ελληνικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται από την τομή της πελατειακής και της κανονιστικής παράδοσης. Οι θεσμοί και οι μηχανισμοί καλούνται να διασφαλίσουν βασικές αρχές ισονομίας, ισοπολιτείας, ισηγορίας και προστασίας του κοινού συμφέροντος, στην πράξη όμως όλο το σύστημα έχει να αντιμετωπίσει ένα έντονο και συστηματικό αίτημα ιδιοτέλειας, το οποίο πηγάζει από την ελίτ και τις συνδεδεμένες με αυτήν κοινωνικές ομάδες. Απαιτείται δηλαδή πρόσβαση στις πηγές πόρων και ισχύος και απαλλαγή υποχρεώσεων σε βάρος του συνόλου. Οι τυπικοί κανόνες και οι κεντρικοί μηχανισμοί εμπέδωσής του λειτουργούν επιλεκτικά. Πρόκειται, λοιπόν, για ένα κράτος με *«ισχυρή παρουσία αλλά περιορισμένη προσφορά στην κοινωνία»*¹¹⁸.

Έτσι, έχει υποστηριχτεί ότι πρόκειται για «μη βεμπεριανή γραφειοκρατία», υπό την έννοια ότι η πολιτική ανθρωπίνου δυναμικού υπαγορεύεται από πελατειακές πιέσεις και όχι από επιχειρησιακές ανάγκες, η οργανωσιακή δομή και η πολιτική αποδοχών επίσης δε διαμορφώνεται με βάση τις επιχειρησιακές ανάγκες, αλλά τις ατομικές και συλλογικές επιδιώξεις του πολιτικού και διοικητικού προσωπικού. Το γεγονός ότι η πελατειακή ανταπόκριση βρίσκεται σε προτεραιότητα έχει σαν

115 Μακρυδημήτρης, ό.π., σελ. 51 – 52.

116 Μακρυδημήτρης, ό.π., σελ. 52 – 53.

117 Μακρυδημήτρης, ό.π., σελ. 51 – 53.

118 Πασσάς, Α. Γ. & Τσέκος, Θ. Ν. (2009). Εθνική Διοίκηση & Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: η ελληνική εμπειρία. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ. 119.

αποτελέσμα τη δράση της διοίκησης με τρόπο που δεν αιτιολογείται από τη φυσιολογική υπηρεσιακή λειτουργία με ανταλλάγματα (επιδόματα, πληθωριστικές θέσεις προϊσταμένων κτλ.). Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης χαρακτηρίζεται από έντονη τυπολατρία και αυξημένη ανοχή στην παρατυπία. Επίσης, υπάρχει έντονη αδυναμία προγραμματισμού, ελέγχου και αξιολόγησης¹¹⁹.

Τα παραπάνω, αν και διατυπώθηκαν τουλάχιστον 20 χρόνια πριν, δυστυχώς ανταποκρίνονται και στη σημερινή κατάσταση της δημόσιας διοίκησης.

Από το Πρώτο Μνημόνιο το 2010 ανατέθηκε στον ΟΟΣΑ η σύνταξη σχετικής έκθεσης για την Κεντρική Διοίκηση¹²⁰. Σχετικά με τις μέχρι τότε μεταρρυθμιστικές απόπειρες, η Έκθεση καταλήγει στην παταγώδη αποτυχία αυτών να επιτελέσουν το σκοπό τους, δηλαδή μια ισχυρή και συνεκτική στρατηγική για αποτελεσματική δημόσια διακυβέρνηση¹²¹. Επίσης, επισημάνθηκε ότι η κεντρική διοίκηση δε διαθέτει τα απαραίτητα εργαλεία αλλά ούτε και την ικανότητα καινοτόμου δράσης και παρακολούθησης και εφαρμογής συνεκτικών πολιτικών¹²².

Η Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από αδυναμία διαχείρισης δεδομένων, συλλογής, επεξεργασίας και αντιπαραβολής αυτών. Η Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από νομικό φορμαλισμό¹²³. Οι πολιτικές δεν σχεδιάζονται στη βάση καμίας τεκμηρίωσης καθώς η χώρα στερείται και εμπειρίας στη χρήση αυτή για την ανάπτυξη δημόσιων πολιτικών¹²⁴.

Έτσι, η αδυναμία της κεντρικής κυβέρνησης να ανταποκριθεί στην αποστολή της, όπως περιγράφηκε ανωτέρω, σε συνδυασμό με το νομικό φορμαλισμό, την απουσία δεδομένων και την απουσία τεκμηρίωσης κατά το σχεδιασμό της πολιτικής, έχει οδηγήσει σε ένα διοικητικό περιβάλλον προβληματικό. Το γεγονός αυτό ενισχύεται και από την μη αναπτυγμένη στρατηγική διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων¹²⁵.

Επίσης, σχετικά με την εσωτερική οργάνωση των επιμέρους δομών, οι οργανωσιακές δομές είναι «κατακερματισμένες και παρωχημένες»¹²⁶ και δεν παρατηρείται καμία συνοχή σχετικά με τις πολιτικές στο εσωτερικό των υπουργείων.

119 Πασσάς, Α. Γ. & Τσέκος, Θ. Ν., ό.π., σελ. 119 – 120.

120 Σύμφωνα με τη μεταφρασμένη έκδοσή της έκθεσης κατόπιν πρωτοβουλίας της Ένωσης αποφοίτων ΕΣΔΔ – ΕΣΤΑ σε http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD_Greece%20Review%20of%20the%20Central%20Administration_el.pdf (πρόσβαση 14.4.2017).

121 Ό.π., σελ. 45.

122 Ό.π., σελ. 48.

123 Ό.π., σελ. 51.

124 Ό.π., σελ. 55.

125 Ό.π., σελ. 58.

126 Ό.π., σελ. 94.

Η σταδιακή διεύρυνση της οργανωσιακής δομής των υπουργείων με την ταυτόχρονη διατήρηση των παρωχημένων δομών δημιουργεί ένα προβληματικό περιβάλλον.

Επίσης, σχετικά με την ασάφεια των εννοιών και την αοριστία των νόμων, επισημάνθηκε και στην έκθεση ότι το πραγματικό διοικητικό αντικείμενο πολλές φορές διαφέρει από τις προβλεπόμενες στους αντίστοιχους νόμους αρμοδιότητες.

Το 2011 δημοσιεύθηκε η Έκθεση της Task Force, όπου διατυπώθηκε η άποψη ότι «η Ελλάδα πάσχει από έλλειψη ικανότητας για την εφαρμογή πολιτικής, τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, την είσπραξη φόρων» και ότι «απαιτείται ριζική μεταρρύθμιση των δομών και των μεθόδων εργασίας των ελληνικών δημοσίων υπηρεσιών»¹²⁷. Επίσης, τονίστηκε η απουσία κεντρικής καθοδήγησης: «υπάρχει ανάγκη σαφούς ανάληψης γενικών πολιτικών ευθυνών, προκειμένου να παύσει ο σημερινός κατακερματισμός της ευθύνης για διάφορες πτυχές της πολιτικής μεταξύ των διαφόρων υπουργείων και υπηρεσιών. Απαιτείται ισχυρή ικανότητα συντονισμού μεταξύ των υπουργείων για την εφαρμογή πολύπλοκων διαδικασιών μεταρρύθμισης. Μεταρρυθμίσεις απαιτούνται επίσης για τη βελτίωση της λειτουργίας και της οργάνωσης κάθε ελληνικού υπουργείου και δημόσιας υπηρεσίας. Όλες οι αρχές της συνοχής και της αποτελεσματικότητας που θα θεσπιστούν από τη μεταρρύθμιση της διοίκησης σε κεντρικό επίπεδο πρέπει να μεταφερθούν σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο»¹²⁸.

Επίσης σημειώθηκε ότι η απουσία ενός μηχανισμού που θα ενισχύει τη διαδικασία μεταρρύθμισης, θα προωθεί τη διαφάνεια και θα αποτελεί τη βάση για τον κυβερνητικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο της διαδικασίας είναι μια μεγάλη αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησής μας. Τα παραπάνω επαναλαμβάνονται και στην έκθεση που συντάχθηκε τον Ιούλιο του 2014¹²⁹.

Η έκδοση της Λευκής Βίβλου (2012) για τη διακυβέρνηση αποτελεί ένα πλήρη οδηγό των επιταγών της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹³⁰. Η κατάσταση της σημερινής Δημόσιας Διοίκησης και η ανάγκη της μεταρρύθμισης αποτυπώνονται με μεγάλη ευστοχία: «οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στοχεύουν στη δημιουργία σύγχρονων δημοσίων υπηρεσιών οι οποίες, απαλλαγμένες από τα λειτουργικά προβλήματα του νομικισμού, της τυπολατρίας και της πολυνομίας, μέσα από ευέλικτες και αποδοτικές δομές, θα μπορούν να αποδώσουν υπηρεσίες στους πολίτες και την επιχειρηματική

127 Σελ. 15 Έκθεσης Task Force 2011.

128 Σελ. 18 Έκθεσης Task Force 2011.

129 <https://ec.europa.eu/greece/sites/greece/files/docs/body/7thtfgactivityreporten.pdf> (πρόσβαση 22.5.2017).

130 www.ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/ellada/country-specific-recommendations/index_en.htm (πρόσβαση 19.6.2017).

κοινότητα, διασφαλίζοντας τη βέλτιστη ποιότητά τους και τους πόρους εκείνους που τις δικαιολογούν»¹³¹.

Επομένως και πάλι τα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης συγκεντρώνονται στο υπερβολικό επίπεδο κατάτμησης, στις αυξημένες συναρμοδιότητες, στην απουσία ξεκάθαρων εκροών στο έλλειμμα συντονισμού και οδηγούν στο τέλμα της αναποτελεσματικότητας κατά την εφαρμογή των δημοσίων προγραμμάτων και παρεχόμενων υπηρεσιών και της μη ορθολογικής κατανομής των αρμοδιοτήτων στους διαφορετικούς φορείς δημόσιας εξουσίας.

Αυτό όμως σημαίνει ότι η αποτυχία όλων των μοντέλων διοίκησης στην Ελλάδα και των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων βασίζεται στις προβληματικές δομές. Το πολιτικό σύστημα των τελευταίων χρόνων δεν επιδιώκει το σχεδιασμό μιας ικανής και ανεξάρτητης Δημόσιας Διοίκησης και την εξασφάλιση της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας. Αντίθετα, εξυπηρετεί ατομικά συμφέροντα, με τη δράση των Υπουργών στο ρόλο του απόλυτου ηγέτη, διορίζοντας τα μέλη που απαρτίζουν το υπηρεσιακό συμβούλιο και ελέγχοντας τις προαγωγές του προσωπικού· διορίζει, μετακινεί, τοποθετεί αρεστά σε αυτόν άτομα σε θέσεις ευθύνης. Η Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από παντελή έλλειψη αξιοκρατίας, που ξεκινά ήδη από την κεντρική Διοίκηση¹³².

Από την άλλη, η εισαγωγή του δημοσίου μανάτζμεντ απαιτεί τη δράση ενός μανάτζερ. Ποιος, όμως, μπορεί να αναλάβει το ρόλο αυτό τη στιγμή που κανείς δε διαθέτει την αρμοδιότητα για εσωτερικές μετακινήσεις των υφισταμένων τους, για το διορισμό σε ομάδες εργασίας. Πώς ο μανάτζερ του δημοσίου μπορεί να διεκπεραιώσει το ρόλο αυτό απεκδυόμενος των «προνομίων» που απολαμβάνει κάθε μανάτζερ του ιδιωτικού τομέα; Και από την άλλη, στην κατάσταση αυτή, πώς μπορεί να έρθει σε ρήξη με τους πολιτικούς προϊσταμένους του; Έτσι ακόμη και για τον δημόσιο υπάλληλο είναι φανερό η αδυναμία του να συμβάλει στην εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης και ως επακόλουθο φαίνεται ο συμβιβασμός του με την κακοδιοίκηση και η αποδοχή της αδυναμίας της ελληνικής διοίκησης να λειτουργήσει με ταχύ τρόπο και να ενισχύσει την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών και επιχειρήσεων¹³³.

Παράλληλα ο θεσμός των συμβούλων και των συνεργατών αποτελεί μια ακόμη αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησης. Είναι φανερό ότι παρά την κατοχύρωση της αποκέντρωσης, ακόμη και σήμερα η συγκέντρωση της εξουσίας στην κεντρική

131 Ο.π. σελ. 8.

132 Αναγνώστου – Δεδούλη Α., ό.π., σελ 9.

133 Αναγνώστου – Δεδούλη Α., ό.π., σελ 9 - 11.

διοίκηση λειτουργεί αποτρεπτικά για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης. Οι σύμβουλοι και οι συνεργάτες παρακάμπτουν την οργανωμένη ιεραρχική δομή. Έτσι, διασπάται η ιεραρχική δομή των υπηρεσιών και ανατρέπεται η οργανωτική δομή της διοίκησης. Κατά κανόνα οι σύμβουλοι και οι συνεργάτες είναι πρόσωπα με μειωμένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, που αποσκοπούν στην αποκόμιση προσωπικών οφελών μέσω της εμπλοκής τους στον σχεδιασμό πολιτικής και στο σχεδιασμό του διοικητικού μηχανισμού¹³⁴. Παράλληλα, εξυπηρετούν την εκλογική πελατεία του αντίστοιχου Υπουργού, με αποτέλεσμα το υπουργικό γραφείο να φαίνεται ως προέκταση των πολιτικών γραφείων του συγκεκριμένου υπουργού. Η εικόνα της Δημόσιας Διοίκησης έχει αποτυπωθεί εύστοχα από τον Μιχάλη Πικραμένο¹³⁵:

«Από το 1990 αρχίζει μια μακρά περίοδος η οποία φθάνει έως τις ημέρες μας, κατά την οποία ο νομοθέτης επαναφέρει το θεσμό των Γενικών Διευθυντών, ως ανώτατων υπαλλήλων, άλλοτε με ανακλητή ανάθεση καθηκόντων για ορισμένο χρονικό διάστημα και άλλοτε με βαθμολογική μεταβολή (προαγωγή), ενώ ταυτόχρονα διατηρεί το σώμα των μετακλητών υπαλλήλων που επικουρεί υπουργούς και υφυπουργούς και διαδραματίζει σοβαρό ρόλο στη λήψη των αποφάσεων. Πρόκειται δηλαδή για την εποχή της «συγκατοίκησης» της ανώτατης μόνιμης δημοσιοϋπαλληλίας με τους μετακλητούς υπαλλήλους, ένα νέο οργανωτικό δημιούργημα το οποίο δεν φαίνεται να προέκυψε μετά από μια μελετημένη προσέγγιση των αναγκών της δημόσιας διοίκησης, αλλά μάλλον παρέμεινε για την εξυπηρέτηση προσωπικών και κομματικών σκοπιμοτήτων».

Με λίγα λόγια, οι αδυναμίες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης ακόμα και σήμερα εντοπίζονται στην πολυπλοκότητα του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία του κράτους και τις σχέσεις του με τον πολίτη. Πέραν της πολυπλοκότητας εντοπίζονται συχνές ασάφειες και αντιφάσεις. Επίσης, προβληματική είναι και η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ πολλών υπηρεσιών αλλά και επιπέδων διοίκησης. Οι συναρμοδιότητες αυτές παρατηρούνται και στο εσωτερικό ενός φορέα, με αποτέλεσμα χρονοβόρες και μη αποτελεσματικές διοικητικές διαδικασίες, μεγάλο αριθμό περιττών διαδικασιών¹³⁶. Σε αυτά έρχονται να προστεθούν

134 Αναγνώστου – Δεδούλη Α., ό.π., σελ. 11.

135 Στο άρθρο του «Το νομοθετικό καθεστώς των Ανωτάτων Δημοσίων Υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση», 5.3.2009 σε <http://www.epkodi.gr/to-nomothetiko-kathestos-ton-anotaton-dimosion-ypallilon-y-po-diarki-metarrythmisi/> (πρόσβαση 15.6.2017).

136 Έγγραφο της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης με τίτλο «Βασικό Κείμενο Στρατηγικής για την Αναπτυξιακή προτεραιότητα – Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης» σε http://www.sev.org.gr/Uploads/pdf/vasiko_keimeno_strat_pdf.pdf (πρόσβαση 8.7/2017), σελ. 2.

και η μειωμένη κινητοποίηση στο ανθρώπινο δυναμικό, η έλλειψη κινητικότητας, η ελλιπής αξιοποίηση των διαθέσιμων προσόντων και η τυπολατρία¹³⁷.

137 Ο.π. 3.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ: ΣΧΟΛΕΣ ΚΑΙ ΘΕΩΡΙΕΣ

3.1 Η έννοια της Δημόσιας Πολιτικής

Κατά τον Anderson, Δημόσια Πολιτική είναι «*μια σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον*»¹³⁸.

Η δημόσια πολιτική σχεδιάζεται από επίσημους φορείς εξουσίας, αποτελεί σκόπιμη δράση που αποσκοπεί στην επίτευξη τιθέμενων στόχων. Επίσης, η δημόσια πολιτική σχεδιάζεται μέσω μιας σειράς ενεργειών, μεταξύ των οποίων υπάρχει χρονική συνοχή. Δεν πρόκειται δηλαδή για ξεχωριστές και διακριτές αποφάσεις που εμφανίζονται μεμονωμένα, αλλά αποτελούν τμήμα ενός συνόλου. Η δημόσια πολιτική σχετίζεται άμεσα με αιτήματα πολιτικής που αφορούν ένα δημόσιο πρόβλημα. Η δημόσια πολιτική περιλαμβάνει τις ενέργειες των δημόσιων φορέων και όχι τις διακηρύξεις για μελλοντικές δράσεις. Έτσι, διακρίνεται από τις κυβερνητικές εξαγγελίες. Τέλος, η δημόσια πολιτική μπορεί να έχει θετική ή αποφατική μορφή, δηλαδή οι φορείς της εξουσίας μπορούν να προβούν σε πράξεις ή να επιλέξουν να μην ενεργήσουν. Με τους παραπάνω τρόπους, η δημόσια πολιτική αποτελεί πράξη εξουσίας, επομένως περιέχει το στοιχείο του εξαναγκασμού¹³⁹.

3.2 Τύποι οργάνωσης Δημοσίου Τομέα

Ο Hood εισάγει, με τη χρήση της πολιτισμικής θεωρίας, τέσσερις βασικούς τύπους οργάνωσης του δημοσίου τομέα και αντίστοιχα προκύπτουν διάφορες επιλογές συστημάτων που συσχετίζονται μεταξύ τους. Για να κωδικοποιηθούν οι τρόποι διοίκησης γίνεται λόγος για δυο διαστάσεις: το πλέγμα των κανόνων και η ομάδα.

Πλέγμα κανόνων είναι ο βαθμός οργάνωσης της δημόσιας σφαίρας βάσει των συμβάσεων και των κανόνων. Αποτέλεσμα του βαθμού αυτού είναι η μείωση του

138 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β. (2010). Ανάλυση δημόσιας πολιτικής. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ. 19.

139 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 19 – 20.

φαινομένου λήψης αποφάσεων βάσει προσωπικών επιλογών και διαπραγματεύσεων. Η ομάδα είναι ο βαθμός χαρακτηρισμού της δημόσιας σφαίρας από προσωπικές επιλογές και δη επιλογές της ομάδας περισσότερο από ένα τυπικό πλέγμα κανόνων¹⁴⁰. Με βάση τα παραπάνω προκύπτουν τέσσερις τύποι οργάνωσης του δημοσίου τομέα με κριτήριο τον χαρακτήρα του πλέγματος κανόνων σε συνδυασμό με την συλλογικότητα:

- Ο τύπος της ιεραρχίας εμφανίζει υψηλή συλλογικότητα και πυκνότητα στο πλαίσιο κανόνων. Η υψηλή συλλογικότητα ερμηνεύεται ως πίστη στην κοινωνική συνοχή και στο κοινό καλό. Ωστόσο η ατομική συμπεριφορά δεν σχηματίζεται αυθαίρετα αλλά βασίζεται σε σαφείς κανόνες. Το ιεραρχικό μοντέλο χαρακτηρίζεται από σαφείς και αυστηρούς κανόνες δικαίου. Οι αρμοδιότητες της γραφειοκρατίας και τα όρια της νομιμότητας διαμορφώνονται με βάση τους κανόνες αυτούς. Επίσης στο μοντέλο αυτό υπάρχει διαφάνεια ώστε ο κάθε πολίτης να μπορεί να μεριμνά για τα δρώμενα και να είναι σε θέση να υποβάλλει τα παράπονά του. Όλα τα παραπάνω πραγματοποιούνται υπό το δημόσιο συμφέρον που μαρτυρά μια κοινωνία συνεκτική, όπου η εργασία στους δημόσιους οργανισμούς αποτελεί λειτουργήμα με απώτερο στόχο την ικανοποίηση αυτού του δημοσίου συμφέροντος. Κατά το ιεραρχικό μοντέλο είναι πολύ σημαντική η επιτήρηση του δημοσίου τομέα. Σαφής διάκριση των αρμοδιοτήτων των δημοσίων λειτουργών καθιστά δυνατό και τον έλεγχο των πράξεων αυτών. Επομένως, ενδεχόμενη κακοδιοίκηση μπορεί να αντιμετωπιστεί μέσω του επαναπροσδιορισμού των κανόνων, των ορίων και των αρμοδιοτήτων και της ενίσχυσης της επιτήρησης μέσω της σύστασης περισσότερων μορφών παρακολούθησης, της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων των δικαστηρίων ή της αύξησης των προστίμων εν όψει παραβατικής συμπεριφοράς¹⁴¹.
- Ο τύπος του ατομικισμού βρίσκεται στον αντίποδα του προαναφερθέντος μοντέλου. Το μοντέλο αυτό στηρίζεται στην αντίληψη ότι κάθε κοινωνία αποτελείται από εγωιστικά, ορθολογικά οικονομικά υποκείμενα τα οποία ανταγωνίζονται συνεχώς μεταξύ τους και επιδιώκουν την αύξηση των οφελών τους με το μικρότερο κόστος. Χαμηλή συλλογικότητα και αραιό πλέγμα κανόνων. Ο έλεγχος των δημοσίων οργανισμών στο μοντέλο αυτό

140 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 31 – 32.

141 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 33 – 35.

βασίζεται στον ανταγωνισμό και στην άμιλλα και σε καμία περίπτωση στην επιτήρηση. Η δημιουργία σχέσεων παραγωγού – πελάτη είναι ο παράγοντας που ελέγχει την ευθύνη των δημοσίων λειτουργιών¹⁴².

- Στον τύπο της ισότητας το μανάτζμεντ των δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί μέρος του προβλήματος, ενώ λύση φαίνεται η ρήση να βρεθούν τρόποι «διοίκησης χωρίς διοικητές». Λύση λοιπόν είναι ο κοινοτισμός και η συμμετοχική οργάνωση με τη μορφή αποκεντρωμένων αυτοδιοικούμενων διοικητικών μονάδων. Εδώ αναδεικνύονται οι αρχές της συμμετοχής, της αφοσίωσης στην κοινότητα και της προτεραιότητας των συλλογικών αγαθών του πολιτισμού και της παράδοσης της εκάστοτε κοινότητας. Βασικά χαρακτηριστικά του μοντέλου αυτού είναι η αυτοδιοίκηση της ομάδας, ο έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας και η μέγιστη υπευθυνότητα. Η αυτοδιοίκηση εμφανίζεται ως προτιμότερη λύση από κάθε είδους κρατισμό ή επαγγελματικό μανάτζμεντ. Οι πολίτες, υπό την έννοια αυτή, αποτελούν σημαντικό στοιχείο της διαδικασίας παραγωγής και όχι μόνο καταναλωτές, ενώ ο έλεγχος της αμοιβαιότητας ερμηνεύεται στη βάση της συνεργασίας και της ομαδικότητας και απαιτεί τη διεξαγωγή ενός εντατικού και εσωτερικού ελέγχου. Η μέγιστη άμεση υπευθυνότητα πραγματοποιεί έλεγχο των πολιτών προς τους δημοσίους λειτουργούς μέσω του πιο άμεσου καταλογισμού ευθυνών. Η ευθύνη μάλιστα εντοπίζεται σε όλη την κοινότητα και όχι μόνο στους εκλεγέντες ή διορισθέντες προς άσκηση εξουσίας¹⁴³.
- Ο φαταλισμός αντιμετωπίζει την κοινωνία ως ένα σύστημα χωρίς οργάνωση και χωρίς αρχές και κανόνες. Παρατηρείται απουσία νομοτελειών και αξιών. Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στη σκέψη ότι η πολυπλοκότητα από την οποία χαρακτηρίζονται οι οργανώσεις καθιστά αδύνατη την πρόβλεψη της δράσης των ομάδων και ατόμων, οι συμπεριφορές των ατόμων δεν ταυτίζονται, επομένως είναι αδύνατη η κατανόηση της δράσης αυτών με κριτήριο την ορθολογική συμπεριφορά. Χαρακτηριστικό, λοιπόν, εδώ είναι η άρνηση συνεργασίας, ο γενικευμένος κυνισμός, η αδράνεια, η έλλειψη συλλογικής δράσης και η αντίληψη ότι η κοινωνία στην οποία ζούμε είναι απρόβλεπτη και ανορθολογική. Στο πλαίσιο αυτό η δημόσια διοίκηση

142 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 35 – 39.

143 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 39 – 41.

περιγράφει και αναλύει την υφιστάμενη κατάσταση και δεν έχει κανονιστικό ρόλο. Εδώ ο έλεγχος πραγματοποιείται μέσω τυχαιότητας¹⁴⁴.

Τα παραπάνω σχήματα επιτρέπουν την κατανόηση του τρόπου οργάνωσης του δημοσίου τομέα και την αντιπαραβολή των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων καθενός από αυτούς. Έτσι, μπορούν να ερμηνευθούν η αποτυχία των δημοσίων υπηρεσιών και η απόπειρα μεταρρυθμίσεων.

3.3 Δημόσια Διοίκηση και Δημόσιο Συμφέρον

Η ανάπτυξη του δημοσίου τομέα στηρίζεται στην αντίληψη ότι εκτός από το ιδιωτικό συμφέρον, υπάρχει και το δημόσιο συμφέρον. Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, τόσο το ιδιωτικό όσο και το δημόσιο συμφέρον μπορούν να ικανοποιηθούν μέσω της δημιουργίας μιας γραφειοκρατίας ορθολογικής. Ωστόσο, είναι σημαντικό να σημειώσουμε ότι η έννοια του δημοσίου συμφέροντος είναι εξαρχής αντιφατική καθώς ο όρος «δημόσιο» αναφέρεται σε μια συλλογική οντότητα, ενώ ο όρος «συμφέρον» αναφέρεται σε μια ατομική επιδίωξη¹⁴⁵.

Η κλασική θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης αποδίδει μεγάλη σημασία στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Η θεωρία αυτή δέχτηκε κριτική από τη σχολή της δημόσιας επιλογής, σύμφωνα με την οποία έμφαση δίνεται στα ατομικά κίνητρα των γραφειοκρατών και στην προσπάθεια να μεγιστοποιηθεί το κέρδος αυτών. Κατά την κλασική θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, η εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος είναι δυνατή μέσω μιας ουδέτερης τάξης δημοσίων λειτουργών, οι οποίοι έχουν σαν αποστολή την εφαρμογή των κυβερνητικών αποφάσεων. Η θεωρία της γραφειοκρατίας, ως φύλακα του δημοσίου συμφέροντος, όπως διαμορφώθηκε από τον Woodrow, θεωρεί ότι πρέπει να υπάρχει διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης. Έτσι, η κλασική θεωρία βασίζεται στον ορθολογισμό¹⁴⁶ και δρα με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον¹⁴⁷.

Η Σχολή της δημόσιας επιλογής άσκησε κριτική στο επιχείρημα του ορθολογικού δημοσίου συμφέροντος τη δεκαετία του '60. Σύμφωνα με την κριτική αυτή, η πράξη και η θεωρία παρουσιάζουν στοιχεία ανορθολογισμού ή έστω περιορισμένου ορθολογισμού των γραφειοκρατιών. Άλλωστε, κατά τον Simon, η

144 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 41 – 45.

145 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 25.

146 Πίστη ότι οι δημόσιοι λειτουργοί δρουν ορθολογικά και αμερόληπτα.

147 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 26.

ορθολογική σκέψη στις οργανώσεις εμφανίζεται περιορισμένη, καθώς είναι αδύνατο ο λήπτης αποφάσεων κατά την αντιμετώπιση ενός προβλήματος να μπορέσει να προβεί σε ανάλυση όλων των παραμέτρων, πληροφοριών και πιθανοτήτων. Επίσης, είναι δυνατό ορισμένες πληροφορίες και επιλογές να μην θεωρηθούν ως εναλλακτικές και να απορριφθούν λόγω των ατομικών πιστεύω, συμφερόντων και αξιών του λήπτη των αποφάσεων. Επιπλέον, τέθηκε υπό αμφισβήτηση και η διάκριση μεταξύ πολιτικής και γραφειοκρατίας και κατ' επέκταση και η ύπαρξη ενός δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο του μοντέλου «εντολέα - εντολοδόχο». Κατά το μοντέλο αυτό, το σχήμα πολιτική – γραφειοκρατία μπορεί να γίνει αντιληπτό ως ένα συμβόλαιο, στο πλαίσιο του οποίου «ο εντολέας – πολιτικός “αγοράζει” υπηρεσίες από τον εντολοδόχο – γραφειοκρατία σε συνθήκες ελλιπούς πληροφόρησης, και άρα συχνά σε ακριβότερες τιμές»¹⁴⁸.

Οι έννοιες της πολιτικής και της γραφειοκρατίας ταυτίζονται όταν εξαιτίας των διάφορων επιπέδων εξουσίας, της ανεπαρκούς πληροφόρησης, της παρεμβολής ατομικών συμφερόντων, της επιθυμίας για αυτονομία, οι δύο κατηγορίες συγχέονται, και τόσο οι πολιτικοί όσο και οι γραφειοκράτες αρχίζουν και λειτουργούν με βάση το ιδιωτικό τους συμφέρον παραβλέποντας το δημόσιο. Αντίστοιχο παράδειγμα για την κατανόηση του παραπάνω επιχειρήματος αποτελεί η σχέση μεταξύ του εντολέα – ψηφοφόρου και του εντολοδόχου – αντιπροσώπου πολιτικού. Στην περίπτωση αυτή, ο ψηφοφόρος προβαίνει σε μια εντολή με την συγκεκριμένη επιλογή της ψήφου του, ενώ ο πολιτικός αναλαμβάνει τη δέσμευση την αντίστοιχη με την εντολή δημόσια πολιτική. Ωστόσο, είναι αμφίβολο εάν μπορεί να υποστηριχθεί ότι κάποιο από τα δύο αυτά πρόσωπα δρα με βάση το δημόσιο συμφέρον και όχι το ιδιωτικό¹⁴⁹.

Σημαντικό είναι να εξετάσουμε και τις έννοιες της «κυβέρνησης» και της «διακυβέρνησης» σε σχέση με τη διοίκηση και τη γραφειοκρατία.

Η κλασική προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης θέλει το κράτος να κυβερνάται μέσω του ιεραρχικού γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης. Τα χαρακτηριστικά της ιεραρχικής διοίκησης είναι:

- Η σημασία που αποδίδεται στους κανόνες δικαίου και στην τήρηση των ορίων της νομιμότητας
- Η αυστηρότητα που διέπει τις διοικητικές διαδικασίες
- Η διαφάνεια που πρέπει να διέπει τους κανόνες και τις διαδικασίες

148 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 26.

149 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 27.

- Η δυνατότητα εποπτείας των διοικητικών πράξεων
- Η ανάδειξη του δημοσίου υπαλλήλου σε λειτουργό
- Και η μεγάλη σημασία που αποδίδεται στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος¹⁵⁰.

Η κυβέρνηση λοιπόν μέσω της γραφειοκρατίας παραπέμπει στην κυβέρνηση και στη διοίκηση, όπως αναπτύχθηκε στις δυτικές δημοκρατίες. Η ελληνική δημόσια διοίκηση (όπως και η γαλλική και γερμανική) είναι βασισμένες στο κλασικό γραφειοκρατικό μοντέλο, όπου αναπτύσσεται μια ισχυρή κεντρική διοίκηση, η οποία δρα ιεραρχικά και πάντα σύμφωνα με σαφείς κανόνες δικαίου και ελεγκτικούς μηχανισμούς. Έτσι, αποστολή των δημοσίων υπαλλήλων είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος χωρίς εξάρτηση από άλλα κίνητρα (π.χ. μισθολογικά).

3.4 Διακυβέρνηση και Δημόσιο Μάνατζμεντ

Η ανάγκη για αποτελεσματικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί κοινή πεποίθηση. Η λειτουργία του κράτους απολαμβάνει το τεκμήριο της νομιμότητας, ωστόσο δε συμβαίνει κάτι τέτοιο και με την αποτελεσματικότητα αυτής¹⁵¹.

Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί εργαλείο για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης και όχι σκοπό. Μέσω της διαδικασίας διάγνωσης του βαθμού κατά τον οποίο πραγματοποιήθηκαν οι προγραμματισμένες δράσεις και ικανοποιήθηκαν οι στόχοι, επιχειρείται η αποτίμηση των αποτελεσμάτων, η μέτρηση της αξίας των εκροών αλλά και ο βαθμός ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών¹⁵².

Έτσι έχουμε προγράμματα μεταρρύθμισης που αποσκοπούν στην καθιέρωση μετρήσεων της βέλτιστης αξίας των υπηρεσιών που παρέχονται. Οι πολιτικές αυτές στοχεύουν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικής ικανότητας των δημοσίων υπηρεσιών και επικεντρώνονται όχι στην περιστολή των δαπανών, αλλά στην εφαρμογή αρχών και διαδικασιών των συγκριτικών επιδόσεων και στην ανεύρεση λύσεων και την ανάπτυξη νεωτερισμών στο εσωτερικό περιβάλλον των δημοσίων οργανώσεων¹⁵³.

150 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 27.

151 Μιχαλόπουλος, Ν. (2007). Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ. 17.

152 Μιχαλόπουλος, Ν., ό.π., σελ. 57.

153 Μιχαλόπουλος, Ν., ό.π., σελ. 60.

Με το παραπάνω σκεπτικό καταλήγουμε στον αντίποδα της έννοιας της κυβέρνησης: στην έννοια της διακυβέρνησης και του δημοσίου μάνατζμεντ. Σε μια προσπάθεια διάκρισης και αποτύπωσης των όρων, η διακυβέρνηση ορίζεται ως το σύνολο των τρόπων με τους οποίους τα άτομα και οι θεσμοί, δημόσιοι και ιδιωτικοί, διαχειρίζονται τις κοινές τους υποθέσεις. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω μιας διαρκούς διαδικασίας συναλλαγής – αντιπαράθεσης αντικρουόμενων ή και αποκλινόντων συμφερόντων και επιδιώξεων με σκοπό τη συνύπαρξη, η οποία μεταφράζεται σε συνεργατική δράση, είτε σε επίπεδο επίσημων θεσμών, είτε άτυπων διακανονισμών που έχουν γίνει από άτομα και θεσμούς, γιατί πιστεύουν ότι είναι προς το συμφέρον τους. Ενώ, η έννοια της κυβέρνησης περιορίζεται στην άσκηση νόμιμης εξουσίας υπό τη μορφή λήψης και εφαρμογής αποφάσεων σε επίπεδο κράτους-έθνους¹⁵⁴.

Στηριζόμενοι στο υπόδειγμα του Weber, εστιάζουμε στα κύρια χαρακτηριστικά που συνθέτουν μια “γραφειοκρατία” που ασκεί αποτελεσματική διακυβέρνηση: οι υπάλληλοι απολαμβάνουν προσωπικής ανεξαρτησίας και υπάγονται σε ιεραρχική εξουσία μόνο σε ένα συγκεκριμένο τομέα, οι υπάλληλοι οργανώνονται σε μια σαφώς προσδιορισμένη ιεραρχία θέσεων, κάθε θέση έχει μια προσδιορισμένη σφαίρα αρμοδιότητας, οι θέσεις καλύπτονται με ελεύθερη συμβατική σχέση, οι υποψήφιοι επιλέγονται με βάση τα τεχνικά προσόντα τους, αμείβονται με προσδιορισμένους μισθούς, η θέση είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης για τον κάτοχό της, η θέση αποτελεί σταδιοδρομία (είναι εξελίσιμη), υπάρχει διάκριση μεταξύ ιδιοκτησίας και διαχείρισης -δεν υπάρχει ταύτιση του υπαλλήλου με την υπηρεσία του-, οι υπάλληλοι υπόκεινται σε αυστηρή πειθαρχία και έλεγχο¹⁵⁵.

Οι βασικές αξίες που διέπουν τη μεταρρυθμιστική αυτή τάση είναι οι εξής: οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα. Η οικονομικότητα αποτελεί βασικό λόγο μεταρρύθμισης και βασική αξία. Εμφανίζεται ως η ανάγκη εξοικονόμησης πόρων. Η εμφάνιση και ανάπτυξη του κράτους προνοίας στις δυτικές κοινωνίες και η αύξηση του κόστους για τη συντήρηση αυτού οδήγησε από τη δεκαετία του '90 στην ανάπτυξη προσπαθειών για τη μείωση των δαπανών καθώς οι οικονομικές πιέσεις εντάθηκαν¹⁵⁶. Η αποδοτικότητα, εμπνευσμένη από τον ιδιωτικό τομέα, αναφέρεται τόσο στις δημόσιες οργανώσεις ως μονάδες όσο και στον δημόσιο τομέα ως σύνολο. Η αποδοτικότητα μιας οργάνωσης βρίσκεται σε εξάρτηση αρχικά

154 Σκιαδάς Δ., Ρυθμιστική Διακυβέρνηση θεωρία και Εμπειρία στην Ελλάδα και την ΕΕ, .ο.π, σελ.116

155 Σκιαδάς Δ., Ρυθμιστική Διακυβέρνηση θεωρία και Εμπειρία στην Ελλάδα και την ΕΕ, .ο.π, σελ.117

156 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 121.

από τον βαθμό επίτευξης των στόχων της και δεύτερον από τους χρησιμοποιούμενους πόρους για την παραγωγή του επιθυμητού αποτελέσματος. Έτσι η αποδοτικότητα ενσωματώνει και την έννοια της αποτελεσματικότητας αλλά και της παραγωγικότητας¹⁵⁷. Η επιδίωξη της αποδοτικότητας ισοδυναμεί με την αύξηση των θετικών αποτελεσμάτων και με την ικανοποίηση των στόχων αλλά και με την απαλοιφή των αρνητικών συνεπειών και την επίτευξη μείωσης του κόστους.

Η αποτελεσματικότητα αποτελεί συστατικό της αποδοτικότητας και επικεντρώνει το ενδιαφέρον της στο βαθμό που μια πολιτική ή ένα πρόγραμμα επιτυγχάνει τελικά το σκοπό της¹⁵⁸. Παράλληλα, στο πλαίσιο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ χρησιμοποιήθηκαν και άλλοι όροι, όπως η διακυβέρνηση, η νομιμότητα, η λογοδοσία.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στηρίζεται στην αντίληψη ότι ο δημόσιος τομέας μπορεί να κατασταθεί αποδοτικός και αποτελεσματικός εάν πλησιάσει προς τον ιδιωτικό. Βεβαίως, το πρόβλημα προκύπτει από το γεγονός ότι οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες αποτελούν μονοπώλια, επομένως δεν υπάρχει κίνητρο μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας λόγω έλλειψης ανταγωνισμού¹⁵⁹. Το πρόβλημα όμως αυτό λύνεται αφού γίνεται λόγος για δημόσιο μάρκετινγκ, δηλαδή για μη κερδοσκοπικό μάρκετινγκ¹⁶⁰.

Ως δημόσια προϊόντα *«χαρακτηρίζουμε τις πάσης φύσεως τελικές εκροές (υπηρεσίες και αγαθά) των φορέων δημόσιας δράσης οι οποίες συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά ρύθμισης ή αναδιανομής»*¹⁶¹.

Το κόστος της παραγωγής ή παροχής των υπηρεσιών αυτών καλύπτεται από κοινωνικούς πόρους και ανταποδοτικά τέλη, υπό την έννοια ότι οι πόροι προκύπτουν από το δημοσιονομικό σύστημα (φορολογία και πάγια λοιπά έσοδα), ενώ τα ανταποδοτικά τέλη είναι αποτέλεσμα της τιμολόγησης των υπηρεσιών και αγαθών, που σημαίνει μόνο το κόστος παραγωγής ή παροχής χωρίς να εξασφαλίζεται κέρδος για τον δημόσιο φορέα.

157 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 121.

158 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 122.

159 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 124 – 125.

160 Τσέκος, Θ. Ν. (2007). Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο μάρκετινγκ: προς ένα ανθρωποκεντρικό παράδειγμα για τη δημόσια διοίκηση. Αθήνα: Εκδόσεις Ν. Σάκκουλας, σελ. 19.

161 Τσέκος Θ. Ν., ό.π., σελ. 47.

3.5 Προσεγγίσεις

3.5.1 Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας

Το Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας αποτελεί μια διαδεδομένη διοικητική προσέγγιση που έχουν υιοθετήσει φορείς που εφαρμόζουν το νέο δημόσιο μάνατζμεντ ή επιθυμούν την βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Ως Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας ορίζεται, κατά τους Dahlgard και Park, «η εταιρική φιλοσοφία που οδηγεί σε αυξημένη ικανοποίηση των πελατών μέσω συνεχών βελτιώσεων, για την πραγματοποίηση των οποίων συμμετέχουν ενεργά όλοι οι εργαζόμενοι στον οργανισμό»¹⁶².

Βασικό μέλημα της προσέγγισης αυτής είναι η διαρκής διασφάλιση της ποιότητας, η ικανοποίηση των πελατών αλλά και οι συνεχείς βελτιώσεις στο εσωτερικό του οργανισμού. Έτσι, έχουν προκύψει 7 αξιώματα:

- Η ανώτατη διοίκηση δεσμεύεται να προωθήσει το ποιοτικό εγχείρημα. Έτσι, πρέπει από τα υψηλόβαθμα στελέχη της διοίκησης να μεταλαμπαδεύονται αρχές και αξίες στους εργαζομένους που θα θεμελιώνουν μια νέα κουλτούρα που προσανατολίζεται προς τα αποτελέσματα.
- Ο πελάτης βρίσκεται πάντα στο επίκεντρο. Οι απαιτήσεις των πελατών λαμβάνονται πάντα υπόψη, καθώς αυτοί είναι και οι τελικοί αποδέκτες των προϊόντων και των υπηρεσιών και η επιτυχία κάθε φορέα εξαρτάται τελικά από την ικανοποίηση αυτών. Έτσι ο οργανισμός, προκειμένου να είναι αξιόπιστος, θέτει προδιαγραφές στις οποίες πρέπει το προϊόν να ανταποκρίνεται διαρκώς. Τοιουτοτρόπως, εξασφαλίζεται η απόκτηση και η διατήρηση της εμπιστοσύνης των πελατών.
- Οι προμηθευτές επιλέγονται με βάση ποιοτικά κριτήρια και όχι ποσοτικά. Αυτό που ενδιαφέρει τον οργανισμό που εφαρμόζει την προσέγγιση αυτή είναι η προμήθεια ποιοτικών υλικών¹⁶³. Έτσι κριτήριο για την επιλογή του προμηθευτή δεν αποτελεί η τιμή αλλά η ποιότητα του προϊόντος. Συνήθως αυτό σημαίνει ότι ο συγκεκριμένος οργανισμός συνεργάζεται με έναν μόνο προμηθευτή αναπτύσσοντας δεσμούς εμπιστοσύνης με αυτόν και

162 Κακουλίδου Ε. (2006), «Σύγχρονες Πρακτικές Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ΙΖ/ Εκπαιδευτική Σειρά, Αθήνα, σελ. 21.

163 Με στόχο την ανυπαρξία ελαττωμάτων.

προκαλώντας την προσωπική του δέσμευση και συμβολή στην διαρκή ποιοτική βελτίωση του οργανισμού.

- Το ανθρώπινο δυναμικό είναι ενδυναμωμένο και προωθούνται οι συμμετοχικές διαδικασίες. Άλλωστε, ο ανθρώπινος παράγοντας είναι το σημαντικότερο στοιχείο της οργάνωσης. Πηγή ιδεών και έμπνευσης αποτελεί η εμπειρία και οι ικανότητες κάθε εργαζομένου. Επίσης, κρίσιμη είναι και η αφοσίωση αυτών στις αξίες του οργανισμού ώστε να συνεισφέρουν στην ποιοτική βελτίωση των παρεχόμενων προϊόντων και υπηρεσιών. Αυτό όμως προϋποθέτει την ενεργό συμμετοχή των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων. Κύρια επιταγή της προσέγγισης αυτής λοιπόν είναι η ανάπτυξη οριζόντιων ιεραρχικών δομών, ο περιορισμός του ιεραρχικού ελέγχου και η απόδοση πρωτοβουλιών. Έτσι το μανάτζμεντ ολικής ποιότητας επικεντρώνεται στην ανάπτυξη ομαδικού πνεύματος με τη βοήθεια της συνεργασίας μεταξύ των εργαζομένων και στελεχών.
- Η επαγγελματική κατάρτιση επίσης είναι πολύ σημαντική καθώς προκειμένου να εφαρμοστούν ποιοτικές μέθοδοι απαιτούνται οι ανάλογες γνώσεις, η διεξαγωγή προγραμμάτων εκπαίδευσης και επανεκπαίδευσης.
- Η εμφύσηση των αξιών είναι έργο των ανώτατων διοικητικών στελεχών να στρέψουν την προσοχή των εργαζομένων προς την επιδίωξη των κοινών στόχων του οργανισμού ώστε να αναπτυχθεί το απαραίτητο κλίμα εμπιστοσύνης και αφοσίωσης στις αξίες του οργανισμού και να παραγκωνιστούν τα ατομικά συμφέροντα.
- Διαρκής βελτίωση διαδικασιών και αποφυγή λαθών. Επίκεντρο της προσέγγισης αυτής αποτελεί η ολοκληρωτική βελτίωση που επιτυγχάνεται αρχικά με την τελειοποίηση των διαδικασιών και στη συνέχεια με τη βελτιστοποίηση των προϊόντων. Τα σφάλματα κάθε διαδικασίας μεταφέρονται στην αμέσως επόμενη, με αποτέλεσμα να παρατηρείται διαδοχική συσσώρευση κακής ποιότητας και άρα παροχή ελλιπών υπηρεσιών και παραγωγή ελαττωματικών προϊόντων¹⁶⁴.

Η προσέγγιση αυτή, εάν υποστεί συγκεκριμένες μετατροπές, μπορεί να εφαρμοστεί και στο πλαίσιο του δημόσιου μανάτζμεντ.

3.5.2 Πρότυπο ISO 9000:2000

Το Πρότυπο ISO 9000:2000 αποτελεί το Διεθνές Πρότυπο Ποιότητας όπως διαμορφώθηκε από τον Διεθνή Οργανισμό Τυποποίησης το 2000. Η προσέγγιση αυτή αναφέρεται στις απαιτήσεις που πρέπει να ικανοποιούνται από το Σύστημα Διαχείρισης της ποιότητας ενός οργανισμού¹⁶⁵.

Κατά την προσέγγιση αυτή, η αποτελεσματικότητα ενός οργανισμού εξαρτάται από τον προσδιορισμό και τη διαχείριση πολλών ενεργειών και διαδικασιών μεταξύ των οποίων εμφανίζεται αλληλεπίδραση. Σύμφωνα με το Διεθνές Πρότυπο Ποιότητας, ο εφαρμόζων αυτό οργανισμός πρέπει να θέσει, να τεκμηριώσει, να εφαρμόσει και να διατηρεί ένα Σύστημα Διαχείρισης της Ποιότητας ώστε η αποτελεσματικότητά του να βελτιώνεται διαρκώς.

Κατά τον Ελληνικό Οργανισμό Τυποποίησης, κάθε οργανισμός πρέπει να επισημάνει τις διεργασίες που είναι απαραίτητες για το ΣΔΠ και να τις εφαρμόσει στο σύνολο της δράσης του. Να επισημάνει τη σειρά των διεργασιών αυτών αλλά και τον τρόπο με τον οποίον αλληλεπιδρούν. Να θέσει κριτήρια και να διαμορφώσει μεθόδους που διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας και του ελέγχου των διαδικασιών αυτών. Να διασφαλίσει τη διαθεσιμότητα των πόρων και των πληροφοριών που απαιτούνται ώστε να υποστηρίζονται, λειτουργούν και παρακολουθούνται οι παραπάνω διεργασίες. Να παρακολουθεί, μετρά και αναλύει τις διεργασίες αυτές. Και τέλος, να αναπτύσσει την εφαρμογή δράσεων που απαιτούνται ώστε να πετυχαίνονται τα προσχεδιασμένα αποτελέσματα, όπως επίσης και δράσεων που στοχεύουν στην διαρκή βελτίωση των διεργασιών¹⁶⁶.

Έτσι το Σύστημα Διαχείρισης Ποιότητας απαιτεί:

- να δεσμευτεί η διοίκηση του οργανισμού να εστιάζει στον πελάτη,
- να διαμορφώνεται πολιτική για την ποιότητα και να έχει συνταχθεί εγχειρίδιο ποιότητας,
- να γίνεται ανασκόπηση του ΣΔΠ από τη Διοίκηση,
- να αξιοποιούνται οι πόροι, να σχεδιάζεται το προϊόν και να υλοποιείται,
- να αναπτύσσονται διεργασίες με τους πελάτες και διεργασίες αγορών,
- να παρέχονται υπηρεσίες,
- να έχουν συσταθεί όργανα για την εποπτεία και την μέτρηση,

165 Κακουλίδου Ε., ό.π., σελ. 24.

166 Κακουλίδου Ε., ό.π., σελ. 25.

- να διεξάγονται μετρήσεις και να παρατηρείται διαρκής βελτίωση¹⁶⁷.

Ακολουθώς, τα στάδια της εφαρμογής του Συστήματος Διαχείρισης Ποιότητας περιγράφονται ως εξής: Μετά τη δέσμευση της Διοίκησης ενός οργανισμού για την εισαγωγή ενός ΣΔΠ επιλέγεται η ομάδα που θα την υλοποιήσει. Έτσι αναλύονται οι επιχειρηματικές δραστηριότητες του οργανισμού, σχεδιάζεται η ανάπτυξη του ΣΔΠ, τεκμηριώνεται Εγχειρίδιο Ποιότητας, των Διαδικασιών και των Οδηγιών Εργασίας. Στη συνέχεια το προσωπικό εκπαιδεύεται ώστε να εφαρμόζει σωστά το ΣΔΠ. Η εφαρμογή του ΣΔΠ διανύει μια δοκιμαστική περίοδο όπου διενεργούνται και εσωτερικές επιθεωρήσεις ώστε να διαπιστωθεί η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της εφαρμογής του, πραγματοποιείται ανασκόπηση του ΣΔΠ από τη διοίκηση και ο οργανισμός δέχεται επιθεώρηση και λαμβάνει το σχετικό πιστοποιητικό εφόσον πληρούνται οι απαραίτητες προϋποθέσεις¹⁶⁸.

Τα οφέλη που εξασφαλίζονται με την προσέγγιση αυτή είναι η παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου, η διαρκής βελτίωση των υπηρεσιών, η ικανοποίηση των πελατών σύμφωνα με τα επαγγελματικά πρότυπα και τους κανόνες ηθικής, η επίλυση των οργανωτικών προβλημάτων που εμφανίζονται, η αποκρυστάλλωση των αρμοδιοτήτων του προσωπικού, η τυποποίηση των εργασιών, η καταγραφή των αποδόσεων των προσφερόμενων υπηρεσιών, η αποφυγή και πρόληψη λαθών, η μείωση κόστους λειτουργικών δαπανών και η προβολή και προώθηση του οργανισμού στους πελάτες χάρη στην παροχή υπηρεσιών που διακρίνονται για την υψηλή ποιότητά τους¹⁶⁹.

3.5.3 Benchmarking

Η Συγκριτική Αξιολόγηση Φορέων (Benchmarking) θεωρείται σημαντικό εργαλείο της προσέγγισης TQM. Η πρακτική αυτή εντοπίζεται στη «*συνεχή αντιπαραβολή των προϊόντων, υπηρεσιών και διαδικασιών του φορέα με τα αντίστοιχα προϊόντα και τις αντίστοιχες υπηρεσίες και διοικητικές πρακτικές των πιο σκληρών ανταγωνιστών ή των φορέων εκείνων που αναγνωρίζονται ως ηγέτες στο χώρο τους*», κατά τον Camp¹⁷⁰. Κατά την πρακτική αυτή, ο εφαρμόζων φορέας αναζητά τις βέλτιστες πρακτικές ώστε να πετύχει την άριστη απόδοση. Άλλωστε ο εντοπισμός

167 Κακουλίδου Ε., ό.π., σελ. 25 – 26.

168 Κακουλίδου Ε., ό.π., σελ. 26.

169 Κακουλίδου Ε., ό.π., σελ. 26 – 27.

170 Κακουλίδου Ε., ό.π., σελ. 27.

ανταγωνιστικών στόχων ευνοεί την αποκάλυψη των αδυναμιών και προωθεί τον πειραματισμό σε νέες μεθόδους ποιοτικής βελτίωσης. Το σκεπτικό είναι η διαπίστωση του λόγου που ανάγει τον ανταγωνιστή σε ανώτερο αντίπαλο. Στην πράξη βέβαια, οι άριστες πρακτικές δεν αποκαλύπτονται και οι οργανισμοί συμβιβάζονται σε μετριότερες λύσεις, με αποτέλεσμα να εφαρμόσουν τις σχετικά αποτελεσματικότερες πρακτικές. Αφού, λοιπόν, εντοπιστούν τα κενά απόδοσης ενός οργανισμού, αναζητείται η αιτία αυτών, δηλαδή τα στρατηγικά και λειτουργικά κενά. Στη συνέχεια σχεδιάζονται και υλοποιούνται δομημένες δράσεις ώστε να διορθωθούν¹⁷¹. Η συγκριτική αξιολόγηση διακρίνεται σε εσωτερική, εξωτερική και across the border. Η εσωτερική συγκριτική αξιολόγηση αποτελεί την εξεύρεση των βέλτιστων πρακτικών εντός ενός οργανωσιακού περιβάλλοντος. Η εξωτερική αποτελεί την αντιγραφή καινοτόμων ιδεών από τον ισχυρότερο ανταγωνιστή και διακρίνεται στο λειτουργικό Benchmarking¹⁷² και το ολοκληρωμένο Benchmarking¹⁷³.

Στον τομέα του δημοσίου μάνατζμεντ το ανταγωνιστικό Benchmarking δεν έχει κανένα απολύτως νόημα και λειτουργεί ως στρατηγική για την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών ώστε να επιτευχθεί η διοικητική μεταρρύθμιση¹⁷⁴.

Το across the border benchmarking αναφέρεται στη συγκριτική μελέτη τεχνικών και μεθόδων φορέων που εντάσσονται σε άλλους κλάδους. Στην περίπτωση αυτή είναι πολύ σημαντικό ότι δε μπορεί να γίνει λόγος για ανταγωνισμό, επομένως διευκολύνεται η συγκέντρωση πληροφοριών.

Οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, στην προσπάθεια ποιοτικής βελτίωσης της δράσης των δημοσίων οργανισμών τους, εφάρμοσαν το Benchmarking. Στόχος ήταν η μείωση του κόστους αλλά και η αύξηση της ποιότητας των υπηρεσιών τους. Η μέθοδος αυτή εφαρμόστηκε σε δημόσια υπηρεσία υγείας που στην Αμερική χαρακτηρίζεται από υψηλό κόστος και χαμηλό επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών. Τα δημόσια νοσοκομεία αποφάσισαν να υιοθετήσουν την τεχνική αυτή ώστε να αποκομίσουν πληροφορίες και να συγκρίνουν τις διαδικασίες και τις πρακτικές με τις αντίστοιχες δύο έξοχων κλινικών· η συγκέντρωση των πληροφοριών αυτών επρόκειτο να ενισχύσει την προσπάθεια μείωσης του κόστους και αύξησης της ικανοποίησης των πελατών μέσω της παροχής υψηλού επιπέδου υπηρεσιών.

171 Κακουλίδου Ε., ό.π., σελ. 27 – 28.

172 Μέτρο σύγκρισης αποτελούν συγκεκριμένα μόνο προϊόντα.

173 Περιλαμβάνει τόσο τα προϊόντα όσο και τις διαδικασίες της ανταγωνιστικής επιχείρησης.

174 Κακουλίδου Ε., ό.π., σελ. 28.

3.5.4 Οι Καταστατικοί Χάρτες Πολιτών (Citizen's charters)

Ο Καταστατικός Χάρτης Πολιτών αποτελεί το επίσημο έγγραφο ελέγχου και αξιολόγησης της ποιότητας των υπηρεσιών του δημοσίου φορέα. Με τον τρόπο αυτόν ο οργανισμός δηλώνει ρητά τη δέσμευσή του για την επίδειξη επιμέλειας ώστε οι υπηρεσίες του να είναι ευθυγραμμισμένες με τα στοιχειώδη ποιοτικά πρότυπα. Επίσης δηλώνεται η διασφάλιση των βασικών αρχών της χρηστής διοίκησης¹⁷⁵. Ο Καταστατικός Χάρτης λειτουργεί ως χρήσιμο εργαλείο για τη συνεπή και αξιόπιστη πληροφόρηση των πολιτών για τη λειτουργία του φορέα, την αποστολή του, τις προσδοκίες των πολιτών για την ποιότητα, τους τρόπους επικοινωνίας κτλ.¹⁷⁶. Στόχος του είναι να βελτιώσει τις σχέσεις των πολιτών με το κράτος και να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη τους προς τις δημόσιες υπηρεσίες και την κυβέρνηση.

Τα στοιχεία που πρέπει να συμπεριλαμβάνονται είναι η αποστολή και το όραμα του οργανισμού, η περιγραφή των δραστηριοτήτων του, ο ορισμός της έννοιας του πολίτη ή πελάτη ώστε να συμπεριλαμβάνονται όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Πρέπει, επίσης, να καταγράφονται οι ιδιότητες των παρεχόμενων υπηρεσιών, λεπτομερειακά ο τρόπος εφαρμογής του Μηχανισμού Επανόρθωσης Παραπόνων, οι προσδοκίες των πολιτών – πελατών, και να αναφέρονται οι επιπλέον δεσμεύσεις του οργανισμού¹⁷⁷.

Βεβαίως, εμφανίζονται και άλλες μέθοδοι που μπορούν να οδηγήσουν στην βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ένα παράδειγμα είναι η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού, η οποία διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της δράσης της ΕΕ και αποτελεί μια μορφή μη δεσμευτικού δικαίου. Είναι ένας τρόπος για το σχεδιασμό της διακυβερνητικής πολιτικής χωρίς να πηγάζει από δεσμευτικά νομοθετικά μέτρα της ΕΕ και δεν προϋποθέτει την τροποποίηση των νομοθεσιών των κρατών μελών. Η ΑΜΣ αποτελεί εργαλείο της Στρατηγικής της Λισαβόνας όταν η οικονομική ολοκλήρωση της ΕΕ προχωρούσε αλλά τα κράτη μέλη δίσταζαν να εκχωρήσουν εξουσίες στα θεσμικά όργανα αυτής. Το νέο πλαίσιο συνεργασίας μέσω των ΑΑΜΣ έδινε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη και στις εθνικές πολιτικές να κατευθύνονται από

175 Διαφάνειας, μη διάκρισης προσβασιμότητας.

176 Κακουλίδου Ε., ό.π., σελ. 29.

177 Κακουλίδου Ε., ό.π., σελ. 30.

ορισμένους στόχους και να αξιολογούνται μεταξύ τους, ενώ η Επιτροπή περιοριζόταν στην εποπτεία χωρίς καμιά εμπλοκή από Δικαστήριο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁷⁸.

178 http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=el (πρόσβαση 9.6.2017).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΟΙ ΕΠΙΤΑΓΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Βασική επιταγή της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η καλύτερη νομοθέτηση. Η επιταγή αυτή βασίζεται στην αρχή της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας, της επικουρικότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της προσβασιμότητας και της απλοποίησης¹⁷⁹. Η αναγκαιότητα σημαίνει ότι θα πρέπει να εκτιμηθεί αν η εισαγωγή των νέων ρυθμίσεων απαιτείται για την υλοποίηση μίας νέας δημόσιας πολιτικής. Κατά την αρχή της αναλογικότητας, η νέα αυτή ρύθμιση θα πρέπει να εξασφαλίζει μια ισορροπία μεταξύ των πλεονεκτημάτων της και των περιορισμών που θέτει. Η επικουρικότητα ερμηνεύεται ως εξής: οι αποφάσεις που λαμβάνονται θα πρέπει να βρίσκονται όσο το δυνατό πιο κοντά στον πολίτη. Η αρχή της διαφάνειας προαπαιτεί τη συμμετοχή και διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών. Η αρχή της λογοδοσίας επιτάσσει τη δυνατότητα γνώσης των αρχών που προτείνουν τις πολιτικές και τις ρυθμίσεις και να είναι σε θέση να τις μεταφέρουν. Η αρχή της προσβασιμότητας απαιτεί τη δυνατότητα πρόσβασης των ενδιαφερομένων μερών στο σύνολο των ρυθμίσεων που τους αφορούν. Τέλος, η απλοποίηση απαιτεί ρυθμίσεις απλές, λεπτομερείς και κατανοητές από το ευρύ κοινό¹⁸⁰.

Πέραν των παραπάνω αρχών, είναι κοινός τόπος πλέον ότι η δημόσια διοίκηση πρέπει να αποτελεί τον κεντρικό φορέα της αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας και τον κύριο φορέα παροχής ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη. Ωστόσο, αυτό που καταγράφεται είναι το πρόβλημα της γραφειοκρατίας με τις χρονοβόρες και απαρχαιωμένες διαδικασίες, τις οποίες καλούνται να υλοποιήσουν μη ικανοί και αδιάφοροι υπάλληλοι. Παράλληλα, η έντονη πολυνομία ευνοεί την ανάπτυξη της αυθαιρεσίας και της διαφθοράς¹⁸¹. Ένα συνηθισμένο σημείο τριβής των πολιτών με τη Δημόσια Διοίκηση είναι η πληθώρα και η πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών που πρέπει να τηρηθούν. Άλλωστε τα παραπάνω έχουν επισημανθεί και από τον ΟΟΣΑ ως τρωτό σημείο όχι μόνο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης αλλά και άλλων χωρών που είναι μέλη του¹⁸².

Στην έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου Mandelkern της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δημοσιεύθηκε το 2001, διατυπώθηκαν 6 προαπαιτούμενα για μια

179 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 130.

180 Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., ό.π., σελ. 130 – 131.

181 Κρεμιάδης Θ. – Χρηστάκης Μ., ό.π., σελ. 4.

182 Κρεμιάδης Θ. – Χρηστάκης Μ., ό.π., σελ. 5.

επιτυχημένη πολιτική ώστε να βελτιωθούν οι ρυθμίσεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών μελών. Τα εργαλεία αυτά είναι¹⁸³:

- *«Η αξιολόγηση των εναλλακτικών επιλογών που αφορούν την εφαρμογή της πολιτικής,*
- *Η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων,*
- *Οι διαβουλεύσεις,*
- *Η απλούστευση,*
- *Η πρόσβαση στη νομοθεσία,*
- *Οι αποτελεσματικές δομές».*

Άλλωστε, από το τέλος της δεκαετίας του '80, το στοιχείο της ποιότητας εμφανίζεται ως καινοτομία και στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης και των παρεχόμενων από αυτήν υπηρεσιών στον πολίτη. Δύο είναι οι βασικές αρχές πίσω από την ποιότητα:

Αφενός ο πολίτης δεν είναι μόνο υποκείμενο και φορέας των δικαιωμάτων που είναι συνταγματικά κατοχυρωμένα, αλλά αποτελεί και μια μορφή πελάτη, υπό την έννοια ότι απευθύνεται στο κράτος για παροχή υπηρεσιών και μάλιστα με μονοπωλιακό χαρακτήρα.

Αφετέρου, η εξυπηρέτηση του πολίτη – πελάτη είναι αυτή που απαιτεί την μεταρρύθμιση στη δομή, τις διαδικασίες και το ανθρώπινο δυναμικό των υπηρεσιών που αποτελούν τη δημόσια διοίκηση¹⁸⁴.

Σχετικά με το ζήτημα της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση και των τρόπων αντιμετώπισης αυτής, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η από 3.2.2014 σχετική έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που φέρει τίτλο «*Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς*»¹⁸⁵.

Ειδικότερα, στο έγγραφο αυτό επισημαίνεται ότι «*Η διαφθορά ενέχει σοβαρούς κινδύνους για την οικονομία και την κοινωνία στο σύνολό της ... Τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν έμειναν αλώβητα από αυτό το φαινόμενο. Η διαφθορά ποικίλει ως προς το είδος και την έκτασή της ... ωστόσο, επηρεάζει όλα τα κράτη μέλη. Θίγει τη χρηστή διακυβέρνηση, την ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος και τις ανταγωνιστικές αγορές. Σε ακραίες περιπτώσεις, υπονομεύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και τις διαδικασίες*»¹⁸⁶.

183 Κρεμιάδης Θ. – Χρηστάκης Μ., ό.π., σελ. 5 – 6.

184 Κρεμιάδης Θ. – Χρηστάκης Μ., ό.π., σελ. 8 – 9.

185 Έγγραφο COM(2014) 38.

186 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 2.

Ως διαφθορά στη συγκεκριμένη έκθεση ορίζεται «κάθε κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος ... συνιστά ένα σύνθετο φαινόμενο με οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές διαστάσεις, το οποίο δεν μπορεί να εξαλειφθεί εύκολα»¹⁸⁷ και παράλληλα περιγράφονται οι βέλτιστες πρακτικές αλλά και τα ζητήματα εκείνα που θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να προβούν στην αποτελεσματική αντιμετώπιση αυτής. Μάλιστα, αναγνωρίζεται από την Επιτροπή ότι ορισμένα από τα προς επίλυση ζητήματα υπάγονται στην αποκλειστική εθνική αρμοδιότητα των κρατών μελών, ωστόσο «είναι ... προς το συμφέρον της Ένωσης να διασφαλίσει ότι όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν αποτελεσματικές πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς ... ότι η ΕΕ στηρίζει τα κράτη μέλη στην επιδίωξη αυτού του έργου. Ως εκ τούτου η έκθεση επιδιώκει να προωθήσει υψηλά πρότυπα για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε ολόκληρη την ΕΕ»¹⁸⁸.

Στην έκθεση της Επιτροπής σημειώνεται το δύσκολο κλίμα που συνοδεύει την καταπολέμηση της διαφθοράς και γίνεται αναφορά στην οικονομική κρίση που αποτελεί παράγοντα πίεσης για τις κυβερνήσεις, ώστε να διασφαλιστεί η ακεραιότητα και η διαφάνεια των δημοσίων δαπανών, αλλά και η χρηστή διακυβέρνηση, το κράτος δικαίου και ο έλεγχος της διαφθοράς¹⁸⁹.

Προς τούτο τον σκοπό έχει σχεδιαστεί άλλωστε και η στρατηγική ανάπτυξης «Ευρώπη 2020» ώστε να προωθηθεί «μια έξυπνη βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία, βοηθώντας έτσι την ΕΕ και τα κράτη μέλη της να επιτύχουν υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής»¹⁹⁰.

Είναι αξιοσημείωτο ότι, σύμφωνα με τα δοθέντα στην έκθεση δεδομένα, κατόπιν σχετικών ερευνών Ευρωβαρόμετρου που διεξήχθησαν στα κράτη μέλη από τις αρχές του 2013, η Ελλάδα εντάσσεται στις χώρες που υστερούν στις επιδόσεις σε σχέση με την αντίληψη και την πραγματική εμπειρία διαφθοράς. Ειδικότερα ποσοστό 6 – 29% των ερωτηθέντων παραδέχτηκε ότι του ζητήθηκε να προβεί σε δωροδοκία υπαλλήλων εντός έτους από τη σχετική έρευνα, ενώ ποσοστό 99 % των ερωτηθέντων διατηρεί την άποψη ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στην Ελλάδα¹⁹¹. Αξιοσημείωτο είναι ότι το 86% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι η δωροδοκία είναι ο ευκολότερος τρόπος για να εξυπηρετηθούν στις δημόσιες υπηρεσίες της Ελλάδας¹⁹².

187 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 2 – 3.

188 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 3.

189 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 3.

190 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 3.

191 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 7.

192 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 8.

Το σημαντικότερο μέλημα για την Επιτροπή είναι η απόδοση προτεραιότητας εκ μέρους των κρατών μελών στη χάραξη πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Μάλιστα, υποστηρίζεται ότι «τα περισσότερα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σοβαρό πρόβλημα στην αντιμετώπιση της διαφθοράς θεσπίζουν σύνθετο και περίπλοκο νομικό και θεσμικό πλαίσιο, καθώς και πολυάριθμες στοχευμένες στρατηγικές ή προγράμματα. Ωστόσο, αυτά από μόνα τους δεν οδηγούν αναγκαστικά σε απτά αποτελέσματα», επιβεβαιώνοντας τα όσα έχουν ειπωθεί ανωτέρω για την κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και των λόγων που έχουν οδηγήσει σε αυτήν¹⁹³.

Ένα ακόμα ζήτημα που επισημαίνεται από την Επιτροπή είναι η ακεραιότητα στην πολιτική και η ανεπαρκής λογοδοσία που αυξάνει τη δημόσια δυσπιστία και τον κίνδυνο δυσφήμισης σε διεθνές πλαίσιο¹⁹⁴. Παράλληλα, αναφέρεται ότι η διαφθορά σχετίζεται άμεσα με την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων που συνδέεται και με την ψηφοθηρία και με άλλες μορφές αθέμιτης επιρροής του εκλογικού σώματος¹⁹⁵.

Στους προτεινόμενους από την Επιτροπή μηχανισμούς ελέγχου και πρόληψης επισημαίνεται η χρήση προληπτικών πολιτικών¹⁹⁶, η θεμελίωση εξωτερικών και εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου¹⁹⁷, η δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων¹⁹⁸, η θέσπιση κανόνων σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων κτλ.¹⁹⁹, ενώ «εναπόκειται στο κράτος μέλος να αποφασίσει μόνο του ποιες θεσμικές δομές μπορεί να απαιτεί το εθνικό του πλαίσιο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, ανάλογα με την έκταση και τη φύση της διαφθοράς στη χώρα, το συνταγματικό και νομικό πλαίσιο, τις παραδόσεις, τη σύνδεση με άλλες πολιτικές της χώρας, τη συνολική θεσμική ρύθμιση, κτλ.»²⁰⁰.

Μεταξύ άλλων, εντοπίζονται και ορισμένα ακόμα ζητήματα που σχετίζονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Μεταξύ αυτών αναφέρονται οι πολιτικές για τη διαφάνεια και η ενίσχυση της ελευθερίας της πληροφόρησης καθώς «οι ανοικτές και διαφανείς διαδικασίες μπορούν να λειτουργήσουν ως αντικίνητρο για τη διαφθορά και μπορούν να βοηθήσουν στην αποκάλυψη παραβάσεων, όταν συμβαίνουν»²⁰¹. Προς

193 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 8 – 9.

194 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 10.

195 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 11.

196 Που θα καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, όπως οι κανόνες δεοντολογίας, τα μέτρα ευαισθητοποίησης, η δημιουργία μιας κουλτούρας ακεραιότητας κτλ.

197 Με τη θέσπιση υπηρεσιών επιβολής του νόμου και διώξεων ή οργανισμών επιφορτισμένων με την καταπολέμηση της διαφθοράς.

198 Των υπαλλήλων που είναι τοποθετημένοι σε νευραλγικές θέσεις ώστε να εξασφαλίζεται η λογοδοσία αυτών και η αυξημένη διαφάνεια.

199 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 11 – 15.

200 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 15.

201 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 23.

επίρρωση του ισχυρισμού αυτού, η Επιτροπή επικαλείται τις κινήσεις προς τη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στη δημόσια διοίκηση με το παράδειγμα της Ελλάδας. Ειδικότερα, γίνεται λόγος για τον Ν. 3861/2010 που προβλέπει τη δημοσίευση των αποφάσεων των δημόσιων φορέων στο Διαδίκτυο και συγκεκριμένα στο πρόγραμμα “Διαύγεια”²⁰².

Όλα τα παραπάνω αποδεικνύουν ότι το ζήτημα της δημόσιας διαφθοράς είναι ένα θέμα που έχει απασχολήσει όχι μόνο την Ελλάδα, αλλά και τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία συχνά δημοσιεύουν σχετικές εκθέσεις ώστε να βελτιωθεί η υπάρχουσα κατάσταση και να διατυπωθούν οι βέλτιστες σχετικές πρακτικές.

Υλοποίηση των επιταγών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τα ανωτέρω αναφερθέντα, λοιπόν, αποτελούν τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης. Μάλιστα, αυτά αποτυπώνονται και στα σχετικά επιχειρησιακά προγράμματα που έχει διαμορφώσει η Ελλάδα από το 2007 και μετά. Έτσι:

Για το έτος 2015 το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων, που συντάχθηκε κατόπιν των συστάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πεδίο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, αφορούσε τις ακόλουθες αλλαγές:

Υιοθετήθηκε ένα πρόγραμμα για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας αλλά και για την βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες.

Σε πρώτο επίπεδο αποφασίστηκε η αναδιοργάνωση των υπουργείων. Οι μελλοντικές δράσεις που αποφασίστηκαν για την αναδιοργάνωση του δημοσίου τομέα αφορούσαν την αναδιοργάνωση των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού δικαίου. Το Υπουργείο Εσωτερικών ανέλαβε τη δράση αυτή μαζί με το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, είτε εξ ολοκλήρου είτε από κοινού με το αρμόδιο υπουργείο. Ωστόσο για τα ΝΠΙΔ προβλέφθηκε διαφορετική διαδικασία.

Με τον Ν. 4250/2014 επιχειρήθηκε η αναδιοργάνωση των ΝΠΙΔ και υπηρεσιών του Δημοσίου, με την κατάργηση αυτών που δεν μπορούν να ικανοποιήσουν την αποστολή και το ρόλο τους με την υπάρχουσα δομή και αυτών που

202 Έγγραφο COM(2014) 38, σελ. 23.

δεν δραστηριοποιήθηκαν από την ίδρυσή τους²⁰³. Επίσης με τον ίδιο νόμο προβλέφθηκε και η συγχώνευση φορέων ώστε να επιτευχθεί η μείωση του κόστους αλλά και να εξορθολογιστεί η οργάνωση και λειτουργία των φορέων αυτών.

Περαιτέρω επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης που επιχειρήθηκε να υλοποιηθούν με το πρόγραμμα αυτό είναι η ανοικτή διακυβέρνηση για την ενίσχυση της διαφάνειας και της καινοτομίας. Το ζήτημα αυτό αφορά ο Ν. 4305/2014 για την κατοχύρωση της αρχής της ανοιχτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημοσίου τομέα. Η ενίσχυση της διαφάνειας ενισχύεται από το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ και με τις διατάξεις του παραπάνω νόμου είναι υποχρεωτική η ανάρτηση στοιχείων δαπανών φορέων της δημόσιας διοίκησης.

Για το έτος 2016, σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό, προβλέφθηκε το σύστημα επιλογής προϊσταμένων, η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων από αρμόδια υπηρεσία, η υλοποίηση συστήματος προαγωγών και βαθμολογικής και μισθολογικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων για την αναθεώρηση του θεσμού αυτού όπως τέθηκε σε αναστολή με τον Ν. 4046/2012, ο έλεγχος γνησιότητας δικαιολογητικών πριν τον διορισμό και την πρόσληψη.

Επίσης, μελετάται η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Σχετικά με τον προγραμματισμό προσλήψεων, καταρτίστηκε σχέδιο προσλήψεων για το έτος 2015, ολοκληρώθηκαν οι διαδικασίες πρόσληψης επιτυχόντων σε διαδικασίες ΑΣΕΠ, επίσης σχεδιάζεται η κατάρτιση μισθοδοτούμενων του Ελληνικού Δημοσίου. Σχετικά με την απλοποίηση των διαδικασιών προβλέπεται να καταργηθεί η υποχρέωση υποβολής πρωτοτύπων ή θεωρημένων αντιγράφων και οι αδειοδοτήσεις για συγκεκριμένες δραστηριότητες των επιχειρήσεων και να αντικατασταθούν από ένα Σύστημα Γνωστοποιήσεων. Για την έναρξη των εργασιών ορισμένων επιχειρήσεων προβλέφθηκε ότι θα ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα ώστε να αρκεί η υποβολή αίτησης – υπεύθυνης δήλωσης (για καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, γυμναστήρια και αθλητικές ακαδημίες, επιχειρήσεις με δραστηριότητα την καταπολέμηση εντόμων και τρωκτικών σε κατοικημένους χώρους).

Επίσης, προβλέφθηκε η εκ νέου σύσταση Επιτροπών Αξιολόγησης για την εκτίμηση της υφισταμένης κατάστασης και τον εντοπισμό δυσλειτουργιών, διαφθοράς και κακοδιοίκησης²⁰⁴. Επίσης, προβλέφθηκε διεύρυνση της χρήσης της πλατφόρμας ΔΙΑΥΓΕΙΑ.

203 Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2015, Απρίλιος 2015 σε http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_greece_el.pdf (πρόσβαση 15.6.2017).

204 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/nrp2016_greece_el.pdf (πρόσβαση 15.6.2017).

Ένα ακόμη σημαντικό στοιχείο είναι η πρόβλεψη της σύστασης του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών με το Ν. 4369/2016, όπου εγγράφονται οι δημόσιοι υπάλληλοι αυξημένων προσόντων για να στελεχώνουν θέσεις Διοικητικών γραμματέων των υπουργείων και των προέδρων και μελών Διοικητικών Συμβουλίων των Δημοσίων Υπηρεσιών. Εξετάζεται το νέο θεσμικό πλαίσιο της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων με τη βοήθεια μετατάξεων προσωπικού για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική κάλυψη των αναγκών των υπηρεσιών και καλύτερη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού.

Βέβαια, οι επιταγές αυτές αποτυπώνονται και στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007 – 2013²⁰⁵, όπου προβλέφθηκαν δράσεις για την ενίσχυση του σχεδιασμού, της παρακολούθησης, του συντονισμού και της αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής, δράσεις ανασχεδιασμού σε οργανωτικό και επιχειρησιακό επίπεδο και για να ενδυναμωθεί η πολιτική προστασία. Μεταξύ των σημαντικότερων δράσεων περιλαμβάνεται η επιχειρησιακή λειτουργία της Μονάδας Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων²⁰⁶ αλλά και ο συντονισμός της με τις μονάδες ανάλυσης και τεκμηρίωσης πολιτικής των υπουργείων. Επίσης δημιουργήθηκε η Μονάδα Ανάλυσης και Τεκμηρίωσης Πολιτικής στα υπουργεία. Η μονάδα αυτή συντονίζεται από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Μοντελοποιήθηκαν οι διαδικασίες για την εφαρμογή του νέου Υπαλληλικού Κώδικα²⁰⁷, όπως επίσης και στο επιχειρησιακό πρόγραμμα για τη μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα 2014 – 2020, όπου στόχοι έχουν τεθεί η ενίσχυση της ικανότητας της δημόσιας διοίκησης μέσω της αναδιοργάνωσης και της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού²⁰⁸.

Στις 30 Αυγούστου 2017, δημοσιεύτηκε το σχέδιο για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017 – 2019, όπου γίνεται λόγος για μια «ανεξάρτητη, αποκομματικοποιημένη, αποτελεσματική και λειτουργική δημόσια διοίκηση που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας για την παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου

205 Βάσει του οποίου συντάχθηκε το Επιχειρησιακό πρόγραμμα για τη Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007 – 2013 σε http://docs.uoa.gr/D_KPS/2_%D4%EF%EC%E5%E1%EA%DC/7_%C5%D0_%C2%C5%CB%D4%C9%D9%D3%C7_%C4%C9%CF%C9%CA%C7%D4%C9%CA%C7%D3_%C9%CA%1%CD%CF%D4%C7%D4%1%D3_%C4%C7%CC%CF%D3%9%1%D3_%C4%C9%CF%9%CA%7%D3%7%D3/%C2%C5%CB%D4%C9%D9%D3%C7_%C4%C9%CF%9%CA%7%D4%C9%CA%7%D3_%C9%CA%1%CD%CF%D4%7%D4%1%D3_%C4%7%CC%CF%D3%9%1%D3_%C4%C9%CF%9%CA%7%D3%7%D3.pdf (πρόσβαση 10.3.2017).

206 Στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης.

207 <http://www.epdm.gr/index.php?op=SpecialObjective&todo=Load&id=1> (πρόσβαση 11.4.2017).

208 <https://www.espa.gr/el/pages/staticESPA2014-2020.aspx> (πρόσβαση 20.6.2017).

προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις»²⁰⁹. Προς την κατεύθυνση αυτή διακηρύχθηκε για μια ακόμη φορά η απλούστευση των διαδικασιών με εφαρμογή των νέων τεχνολογιών, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, η βέλτιστη αξιοποίηση, διαχείριση και κατανομή προσόντων και ανθρώπινου δυναμικού στους τομείς της διοίκησης και η προώθηση της δημοκρατίας με την ενίσχυση της αξιοκρατίας στη στελέχωση και της διαφάνειας της διοικητικής λειτουργίας²¹⁰.

Ειδικότερα, σημειώθηκε η κατάρτιση σχεδίου δράσης για την εφαρμογή προτύπων διοίκησης ποιότητας στις δημόσιες υπηρεσίες και φορείς εντός του 2018 και η εφαρμογή σχεδίου και προτυποποίησης υπηρεσιών βάσει νέου πλαισίου αξιολόγησης ποιότητας εντός του 2019²¹¹.

Σχετικά με την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων, διακηρύχθηκε η εντός του 2018 ανάπτυξη μεθοδολογίας για την ανάλυση, χαρτογράφηση και ανασχεδιασμό διαδικασιών, η ψηφιοποίηση διαδικασιών, η ενίσχυση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, η εντός του 2019 ολοκλήρωση της ανάπτυξης του μητρώου διαδικασιών στις δημόσιες υπηρεσίες και πλήρης μετάβαση στο ψηφιακό ΚΕΠ²¹².

Στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού, επισημάνθηκε η δημιουργία περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και η ένταξη αυτών στο ψηφιακό οργανόγραμμα, η υλοποίηση ενιαίου συστήματος κινητικότητας και η αναβάθμιση του επιπέδου εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων. Παράλληλα, σημειώθηκε η συνεργασία μεταξύ ΕΚΔΔΑ και ΙΝΕΠ για τη διεξαγωγή κύκλων επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων και η υλοποίηση συνεργασίας με τον ΟΟΣΑ για την ανάπτυξη των ψηφιακών δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού²¹³.

Σε επίπεδο ρυθμιστικής διακυβέρνησης, προβλέφθηκε η ανασυγκρότηση του εθνικού συμβουλίου για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση της ελληνικής νομοθεσίας και η ολοκλήρωση της προτυποποίησης διαδικασιών και αναμόρφωσης της νομοθεσίας. Επίσης, στο σχέδιο αυτό περιελήφθη η ολοκλήρωση της

209 <http://www.naftemporiki.gr/story/1271523/ti-perilambanei-to-sxedio-gia-ti-dioikitiki-metarruthmisi-2017-2019> (πρόσβαση 20/9/2017)

210 http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20170830_dt_omilia_gerovasili_benaki.pdf (πρόσβαση 30/9/2017).

211 Βλ. υποσημείωση 208.

212 Με τη δημιουργία μητρώου διαδικασιών.

213 Βλ. υποσημείωση 208

κωδικοποίησης τομέων πολιτικής, η υλοποίηση του έργου «Εθνική πύλη για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας» και η ολοκλήρωση αυτού εντός του 2019²¹⁴.

Σε επίπεδο διαφάνειας – λογοδοσίας και ανοιχτής διακυβέρνησης, περιελήφθη η εφαρμογή του εργαλείου ηλεκτρονικής στοχοθεσίας για αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών και η αναβάθμιση της διαδικασίας ανοιχτής διαβούλευσης με χρήση της πύλης open.gov.gr. Τέλος, επαναλήφθηκε η δέσμευση για την ανοιχτή και συμμετοχική διακυβέρνηση, η χρήση του ψηφιακού αποθετηρίου μελετών δημοσίου και η ενίσχυση της χρήσης ανοιχτών δεδομένων από φορείς του Δημοσίου και άλλους ενδιαφερομένους, όπως επίσης διακηρύχθηκε η δημιουργία Πλατφόρμας Διαχείρισης, Ανάρτησης και Διάθεσης Ανοιχτών Δεδομένων²¹⁵.

Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής στην Ελλάδα

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθούμε και στις αλλαγές που έχουν επέλθει (ή έχει συμφωνηθεί να επέλθουν χωρίς αποτέλεσμα) στο πλαίσιο του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής που εφαρμόζεται από το 2010 με σκοπό την βελτίωση των ανισοροπιών στο δημοσιονομικό τομέα και στο ισοζύγιο των εξωτερικών συναλλαγών της χώρας.

Το Μνημόνιο Συνεννόησης της 3^{ης} Μαΐου 2010 δεν έκανε ρητή αναφορά στην απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων, όμως αποτέλεσε προϋπόθεση για να υλοποιηθούν ορισμένες ενέργειες που ρητά προβλέπονταν σε αυτό. Έτσι, ο Ν. 3845/2010 προβλέπει την υποχρέωση του Υπουργείου Οικονομικών να δημοσιεύσει αναλυτική έκθεση με στοιχεία σχετικά με τη δομή και το ύψος των αποζημιώσεων, το μέγεθος και τη δυναμική της απασχόλησης στη γενική κυβέρνηση. Είναι, λοιπόν, σαφές ότι η πρώτη επιταγή του Μνημονίου Ι ήταν η απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε στη συνέχεια να αποτυπωθούν τα απαιτούμενα στοιχεία²¹⁶. Μάλιστα, η αναφορά στους δημοσίους υπαλλήλους περιλαμβάνει αυτούς του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ²¹⁷. Ακολούθως εκδόθηκαν σχετικές ΚΥΑ και οι Ν. 3870/2010, Ν. 3943/2011 και Ν. 4038/2012, ώστε να ξεκινήσει και πραγματοποιηθεί η απογραφή αυτή. Ο Ν. 4046/2012 αποτέλεσε το Μνημόνιο ΙΙ και προέβλεψε την

214 Βλ. υποσημείωση 208

215 Βλ. υποσημείωση 208

216 Ιωαννίδου Α. (2012), «Βασικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στα πλαίσια των Μνημονίων Ι και ΙΙ», Διπλωματική Εργασία, Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Διοίκηση Επιχειρήσεων (για στελέχη), σελ. 9.

217 Υπάλληλοι του στενού δημοσίου τομέα.

εγκαθίδρυση ηλεκτρονικού αυτοματοποιημένου συστήματος για τη σύνδεση της βάσης δεδομένων απογραφής με την Ενιαία Αρχή Πληρωμών ώστε να πραγματοποιείται η πληρωμή των υπαλλήλων αλλά και η αξιολόγηση αυτής. Στη συνέχεια εκδόθηκε και σχετική ΚΥΑ ώστε να διασταυρωθούν τα στοιχεία της ΕΑΠ με αυτά που συλλέχθηκαν κατά την απογραφή, ώστε να μην πραγματοποιείται η πληρωμή όσων δεν είχαν απογραφεί²¹⁸. Μετέπειτα προβλέφθηκε η επέκταση της απογραφής και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Επίσης, ο Ν. 3845/2010 περιέλαβε σχετική διάταξη για τον περιορισμό του μισθολογικού κόστους του δημοσίου τομέα ώστε να εκσυγχρονιστεί η διοίκηση²¹⁹. Είναι αξιοσημείωτο ότι ενώ το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε συνταγματική τη μείωση των αποδοχών των εργαζομένων στο δημόσιο, το Ειρηνοδικείο Αθηνών, με την υπ' αριθμ. 599/10.5.2012 απόφασή του, έκρινε ότι η διάταξη αυτή παραβιάζει τις διατάξεις του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ. Ταυτόχρονα, πρέπει να αναφερθεί ότι πλέον έχουν δημοσιευθεί ορισμένες αποφάσεις του ΣτΕ, στις οποίες κρίνονται αντισυνταγματικές οι διατάξεις του Ν. 4046/2012 ως προς τις περικοπές μισθών συγκεκριμένων κατηγοριών εργαζομένων^{220, 221}. Ο Ν. 4046/2012²²² επίσης προέβλεψε την υποχρέωση της κυβέρνησης να εξετάσει τις μισθολογικές ωριμάνσεις που πραγματοποιήθηκαν με το νέο μισθολόγιο και να επανεκτιμήσει όσες κριθούν υπερβολικές²²³. Επίσης, ο Ν. 4093/2012 ορίζει επιπλέον μισθολογικές μεταρρυθμίσεις, ειδικότερα καταργείται το επίδομα Χριστουγέννων, Πάσχα και επίδομα αδείας, επαναυπολογίζονται αναδρομικά από 1.8.2012 οι μηνιαίες αποδοχές των αμειβομένων βάσει ειδικών μισθολογίων, καταργείται η αποζημίωση των μελών ορισμένων δημοσίων υπαλλήλων, περιλαμβάνονται μειώσεις των Διοικητών, Υποδιοικητών, Προέδρων, Αντιπροέδρων, Διευθυνόντων Συμβούλων Ιδρυμάτων και των ΝΠΔΔ των Δήμων και των Περιφερειών, μειώνονται εκ νέου βασικοί μισθοί Γενικών Γραμματέων σε Υπουργεία και Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και Ειδικών Γραμματέων υπουργείων, μειώνονται οι αποδοχές, αποζημιώσεις κτλ. μελών Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, καταργείται το χρονοεπίδομα για δικηγόρους που απασχολούνται στο Δημόσιο, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ με σχέση έμμισθης εντολής, καταργείται η

218 Ιωαννίδου Α., ό.π. σελ. 14.

219 Ιωαννίδου Α., ό.π., σελ. 47.

220 Π.χ. η ΣτΕ 2195/2014 για τις αποδοχές των Αξιωματικών της Ελληνικής Αστυνομίας, η Ολομ. ΣτΕ 431/2018 για τους διευθυντές Νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ., Ολομ. ΣτΕ 479-481/2018 για τους καθηγητές των Γ.Ε.Ι.

221 Ιωαννίδου Α., ό.π., σελ. 48.

222 Και δη λίγο μετά την ψήφιση του ενιαίου μισθολογίου.

223 Ιωαννίδου Α., ό.π., σελ. 62.

προσαύξηση αποδοχών για τους υπαλλήλους στους οποίους χορηγείται άδεια υπηρεσιακής εκπαίδευσης στο εξωτερικό, ενώ αλλάζει ο τρόπος υπολογισμού αυτής για το εσωτερικό, διευρύνεται η εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου και στον ιδιωτικό τομέα, πραγματοποιούνται περαιτέρω περικοπές στα ειδικά μισθολόγια²²⁴.

Επίσης, όπως επιβάλλεται και από την Ευρωπαϊκή Ένωση, με τις μνημονιακές διατάξεις η Ελλάδα οφείλε να προχωρήσει στην αναδιάρθρωση του δημοσίου τομέα. Ο Ν. 3846/2010, μεταφέροντας τις διατάξεις του Μνημονίου Συνεννόησης, προέβλεψε την ψήφιση σχετικών νόμων για την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης, ενώ ο Ν. 4046/2012 όρισε ότι *«15.000 άτομα πλεονάζοντος προσωπικού μετατίθενται σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας εντός του 2012 σε σχέση με τον προσδιορισμό φορέων ή μονάδων που κλείνουν ή ελαττώνονται σε μέγεθος»*.

Παράλληλα, ο Ν. 4336/2015, που επίσης μεταφέρει στην ελληνική έννομη τάξη διατάξεις μνημονιακού χαρακτήρα, μεταβάλλει τα όρια ηλικίας της πρόωρης και της πλήρους συνταξιοδότησης στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα.

Τέλος, πρέπει να αναφερθούμε και στην μνημονιακού χαρακτήρα συμφωνία η οποία υπεγράφη τον Μάιο του 2017²²⁵.

Οι νέες διατάξεις αναφέρονται στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Είναι απαραίτητο να ψηφιστεί σχετική νομοθεσία, ώστε να εισαχθεί ένας μόνιμος μηχανισμός που μέσω ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων θα περιλαμβάνει τις τρέχουσες κενές θέσεις. Έτσι, η απόφαση για την κινητικότητα των εργαζομένων θα λαμβάνει η υπηρεσία που έχει την κενή θέση και πρόκειται να υποδεχτεί τον δημόσιο υπάλληλο.

Επίσης, θα εγκριθεί νομοθεσία για την ολοκλήρωση του επαναπροσδιορισμού των αμοιβών στα ειδικά μισθολόγια.

Επίσης θα υποβληθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας σχέδιο προεδρικού Διατάγματος για να καθοριστεί η ευθύνη των διοικητικών γραμματέων, θα εγκριθεί νομοθεσία για να καθορισθεί ο μισθός αυτών.

Σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό και ειδικότερα για την επιλογή Διευθυντών θα εισαχθεί η μέθοδος των δομημένων συνεντεύξεων και θα αναγνωριστεί η προϋπηρεσία στον ιδιωτικό τομέα.

Επίσης, θα εφαρμοστεί διαδικασία αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα. Προβλέπονται διατάξεις που ρυθμίζουν το καθεστώς των συμβασιούχων και των

224 Ιωαννίδου Α., ό.π. σελ. 66 – 67.

225 http://i2.aftocdn.gr/mediafiles/2017/05/mnhmonio_greece_aftodioikisi.pdf (πρόσβαση 15.7.2017).

προσλήψεων και μισθών στις θέσεις αυτές, ρυθμίζεται το ζήτημα του επιδόματος για επικίνδυνες εργασίες σε συμφωνία με την ευρωπαϊκή νομοθεσία.

Συμφωνείται η ανάπτυξη ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου ώστε να ενισχυθούν η διαφάνεια και η λογοδοσία στη δημόσια διοίκηση²²⁶.

226 <http://www.aftodioikisi.gr/dimosio/mnimonio-dimosio-ti-provlepei-gia-axiologisi-kinitikotita-epilogi-stelexon-epidomata-simvasiouxous/> (πρόσβαση 18.7/2017).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΟΙ ΕΡΓΑΛΕΙΟΘΗΚΕΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ

Ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ) δραστηριοποιείται στην μελέτη διαφόρων θεμάτων, όπως π.χ. η κοινωνική ασφάλιση, το φορολογικό κτλ. με στόχο τη διαμόρφωση ενός κοινού πεδίου δράσης για τις χώρες που είναι μέλη του και για την εξεύρεση κοινών λύσεων στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν²²⁷. Ο ΟΟΣΑ, συγκεκριμένα, δραστηριοποιείται στις κοινωνικές και περιβαλλοντικές αλλαγές, στη διατύπωση προτάσεων για το εμπόριο, στη μέτρηση της παραγωγικότητας και στην εισαγωγή προτύπων, που είναι κοινώς αποδεκτά, για την ασφάλεια, την ποιότητα κ.ο.κ.

Ο ΟΟΣΑ επίσης, συντάσσει μελέτες για συγκεκριμένα θέματα στα μέλη του και προτείνει τρόπους για την αντιμετώπιση προβλημάτων ώστε να επιτευχθεί η ανάπτυξη. Στο πλαίσιο της άρσης των εμποδίων του ανταγωνισμού στην ελληνική επικράτεια, ο ΟΟΣΑ έχει συντάξει σχετικές μελέτες, ώστε ειδικότερα να αρθούν τα εμπόδια του ανταγωνισμού²²⁸ και να επέλθει γενικότερη ανάπτυξη στη χώρα.

Οι μελέτες – εκθέσεις αυτές είναι γνωστές ως «εργαλειοθήκες του ΟΟΣΑ». Μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί τρεις εργαλειοθήκες:

Οι συστάσεις της «εργαλειοθήκης ανταγωνισμού» Νο.1 του ΟΟΣΑ αφορούν τα τουριστικά λεωφορεία, τις άδειες των φορτηγών και την αναθεώρηση και εκσυγχρονισμό του Κώδικα Τροφίμων και Ποτών σε συμφωνία και με την Ευρωπαϊκή νομοθεσία.

Οι συστάσεις της «εργαλειοθήκης ανταγωνισμού» Νο.2» του ΟΟΣΑ αναφέρεται στον κλάδο των ποτών και των πετρελαιοειδών.

Οι συστάσεις της «εργαλειοθήκης ανταγωνισμού» Νο. 3 του ΟΟΣΑ αναφέρεται στους κλάδους του χονδρεμπορίου, των κατασκευών, του ηλεκτρονικού εμπορίου και των ΜΜΕ²²⁹.

Παράλληλα, στο πλαίσιο των παραπάνω συστάσεων έχει προταθεί το άνοιγμα ορισμένων επαγγελματών, η απλοποίηση των διαδικασιών αδειοδοτήσεων επιχειρήσεων και η σύσταση ηλεκτρονικών υπηρεσιών μιας στάσης για τις επιχειρήσεις.

227 <http://www.oecd.org/>.

228 Περιορισμός φοροδιαφυγής, μείωση γραφειοκρατίας, αναβάθμιση συστημάτων, εκσυγχρονισμός και ορθολογισμός δημόσιας διοίκησης.

229 <http://www.oecd.org/daf/competition/Highlights-Greek-Competition-Assessment-Review-2016-GRE.pdf> (πρόσβαση 15.7.2017).

Επίσης, είναι πολύ σημαντικό να αναφέρουμε ότι οι συστάσεις του ΟΟΣΑ στρέφονται και κατά της γραφειοκρατίας, με την απόφαση για μείωση διοικητικών βαρών, δηλαδή του κόστους της γραφειοκρατίας. Στο πλαίσιο αυτό, έχει προταθεί η μείωση των βαρών αυτών σε 13 τομείς της ελληνικής οικονομίας.

Μεταξύ των άλλων παρεμβάσεων που έχουν πραγματοποιηθεί από τον ΟΟΣΑ, η ελληνική κυβέρνηση έχει υλοποιήσει την ενίσχυση και αναβάθμιση των ΚΕΠ, την κατάργηση της υποχρέωσης επικυρώσεων αντιγράφων εγγράφων του δημοσίου τομέα, την κατάργηση της υποχρέωσης των εταιριών να δημοσιεύουν πράξεις σε ΦΕΚ, την κατάργηση του γνησίου τις υπογραφής σε δηλώσεις που κατατίθενται στην α' φάση διαγωνισμών του Δημοσίου. Όλα τα παραπάνω συμβάλλουν στην ορθή λειτουργία της διοίκησης και στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκαλεί η γραφειοκρατία και οι σύνθετες διοικητικές διαδικασίες στην Ελλάδα.

Άλλωστε και στην έκθεση του ΟΟΣΑ του έτους 2011 επισημάνθηκε ότι είναι απαραίτητος «εντοπισμός των σχετικών νόμων που προσδιορίζουν τις διοικητικές δραστηριότητες και αρμοδιότητες, με σκοπό τη μεταρρύθμισή τους, για να αμβλυνθεί η δυσκαμψία των οργανωτικών δομών, έτσι ώστε να προσαρμόζονται άμεσα στις μεταβαλλόμενες ανάγκες, διαδικασίες κατάρτισης προϋπολογισμού και σχήματα λήψης αποφάσεων καθώς και στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε προϊσταμένους».

Με βάση την έκθεση αυτήν θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι κατά τις βέλτιστες πρακτικές του ΟΟΣΑ, η εξορθολογισμένη διοίκηση βασίζεται στους εξής πυλώνες²³⁰:

- 1) Καθιέρωση στρατηγικών μονάδων στο κέντρο κάθε υπουργείου και λειτουργία με αξιοποίηση Τεχνολογίας Πληροφοριών και Επικοινωνίας²³¹,
- 2) Σύσταση κεντρικής ομάδας υψηλού επιπέδου, με επικεφαλής τον πρωθυπουργό ώστε να καθοδηγεί τις μεταρρυθμίσεις διαμορφώνοντας ένα συνολικό στρατηγικό όραμα μακροπρόθεσμα²³²,
- 3) Εξάλειψη του νομικού φορμαλισμού στις διοικητικές δομές και διαδικασίες²³³,

230 <http://neapolitiki.gr/%CE%BF%CE%BA%CF%84%CF%8E-%CF%80%CF%85%CE%BB%CF%8E%CE%BD%CE%B5%CF%82-%CE%B1%CF%80%CF%8C-%CF%84%CE%BF%CE%BD-%CE%BF%CE%BF%CF%83%CE%B1-%CE%B3%CE%B9%CE%AC-%CE%BC%CE%AF%CE%B1-%CF%80%CE%B9%CF%8C-%CE%B5%CE%BE/> (πρόσβαση 15.7.2017).

231 Σελ. 33 έκθεσης ΟΟΣΑ 2011.

232 Σελ. 30 – 31, 74 – 82, 92 – 99, 104 – 104 έκθεσης ΟΟΣΑ 2011.

233 Σελ. 40, 51 – 53, 84 – 87, 171 – 175 έκθεσης ΟΟΣΑ 2011.

- 4) Σύνταξη σχεδίου εφαρμογής κάθε νόμου, αποκρυστάλλωση των ατόμων που είναι υπεύθυνα για την υλοποίησή τους, αλλά και εποπτεία τις εφαρμογής μέσω της χρήσης συστημάτων μετρήσιμων αποτελεσμάτων²³⁴,
- 5) Κατανομή των πόρων στα υπουργεία με βάση τις ανάγκες τους και θεσμοθέτηση προϋπολογισμού προγραμμάτων και απόδοσης ώστε να ελέγχονται οι εκροές²³⁵,
- 6) Διοχέτευση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης²³⁶ και διευθέτηση σε τομείς άμεσης προτεραιότητας και με συγκεκριμένο σκοπό²³⁷,
- 7) Καθιέρωση αντικειμενικών και αμερόληπτων κριτηρίων κατά τον διορισμό και τις προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων και απλοποίηση του σύνθετου και χρονοβόρου διαδικαστικού πλαισίου, σύνταξη κώδικα δεοντολογίας δημοσίων λειτουργών για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την ενίσχυση της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της ηθικής ακεραιότητας²³⁸.

Υλοποίηση της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ μέσω εφαρμογής της πρακτικής της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking)

Για την υλοποίηση του οράματος που έχει τεθεί, κρίνεται απαραίτητος ο προγραμματισμός των στόχων καθώς και ο σχεδιασμός των απαραίτητων ενεργειών για την πραγματοποίησή τους. Άλλωστε, ο προγραμματισμός είναι η πρωταρχική λειτουργία του μάνατζμεντ και περιγράφεται ως *«η διαδικασία ή το σύνολο των ενεργειών μέσω των οποίων καθορίζονται οι στόχοι της οργάνωσης, προβλέπεται η εξέλιξη στο μέλλον των μεταβλητών του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντός της και προσδιορίζονται οι τρόποι, οι ενέργειες και τα μέσα με τα οποία θα επιτευχθούν οι στόχοι στο συγκεκριμένο περιβάλλον»*²³⁹.

Τα παραπάνω νομοθετικά κείμενα που έχουν υπογραφεί από την Ελληνική Κυβέρνηση (και έχουν περιγραφεί στο υποκεφάλαιο Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής στην Ελλάδα), είναι δεσμευτικά και εμπεριέχουν τη δέσμευση της

234 Σελ. 35, 159 – 169 έκθεσης ΟΟΣΑ 2011.

235 Σελ. 36, 141 – 157 έκθεσης ΟΟΣΑ 2011.

236 Κυρίως των μεσαίων στελεχών.

237 Σελ. 37 – 38 έκθεσης ΟΟΣΑ 2011.

238 Σελ. 32, 113 – 115, 122 – 124, 129 – 135 έκθεσης ΟΟΣΑ 2011.

239 Τσαντήλας Ιωάννης (2011), «Διοίκηση μέσω στόχων στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης: Ρυθμίσεις του Ν. 3230/04, του Μνημονίου Συνεννόησης και του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ΚΑ' Εκπαιδευτική Σειρά, Αθήνα, σελ. 9.

ελληνικής δημόσιας διοίκησης απέναντι στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα να εκτελέσει συγκεκριμένους στόχους και ενέργειες εντός ενός ορισμένου και συμφωνημένου χρονοδιαγράμματος. Η πορεία της υλοποίησης αυτής αξιολογείται με τη χρήση συγκεκριμένων μετρήσιμων δεικτών²⁴⁰. Μπορούμε να συμπεράνουμε, λοιπόν, ότι αποτελούν έναν εναλλακτικό τρόπο θέσης στόχων εκ μέρους της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης ώστε να ανακτηθεί η χαμένη ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας.

Τα κείμενα αυτά ενισχύουν την εκτίμηση του βαθμού απόκλισης ανάμεσα στους προγραμματισθέντες σκοπούς και στόχους και στα επιτευχθέντα αποτελέσματα αλλά και στην εκτίμηση του βαθμού προόδου της Δημόσιας Διοίκησης²⁴¹.

Ωστόσο, κάθε οργάνωση που επιθυμεί την εξακολούθηση και βελτίωση της δραστηριοποίησής της εντός ορισμένου περιβάλλοντος, είναι υποχρεωμένη να προσαρμόζεται στις νέες και διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες, ώστε να εξασφαλίζει την πρόοδο. Η υλοποίηση του στόχου αυτού είναι δυνατή μέσω της μέτρησης των αποτελεσμάτων των ενεργειών της και της σύγκρισης αυτών με τα αντίστοιχα άλλων ομοίων οργανώσεων. Αυτό, όπως έχει περιγραφεί ανωτέρω, είναι η μέθοδος του benchmarking²⁴².

Η αλλαγή της νοοτροπίας στην Ελλάδα επιχειρήθηκε με τη θεσμοθέτηση του Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» που επιχείρησε την μετάβαση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στη διαχείριση αποτελεσμάτων και όχι αρμοδιοτήτων και αποσκοπούσε στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και στην προετοιμασία του ανθρώπινου δυναμικού, ώστε να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες της δημόσιας διοίκησης, όπως επίσης και στα νέα διοικητικά πρότυπα²⁴³.

Το ερώτημα, λοιπόν, που προκύπτει είναι πώς η συγκεκριμένη τεχνική εφαρμόζεται τελικά στον τομέα της δημόσιας διοίκησης.

Ένα παράδειγμα αποτελεί αυτό του Ηνωμένου Βασιλείου, όπου από το 1979 έχει πραγματοποιηθεί αναδιοργάνωση του δημοσίου τομέα βάσει της παραπάνω

240 Τσαντήλας Ιωάννης, ό.π., σελ. 12.

241 Τσαντήλας Ιωάννης, ό.π., σελ. 15.

242 Τσαντήλας Ιωάννης, ό.π., σελ. 81.

243 Τσαντήλας Ιωάννης, ό.π., σελ. 82.

μεθόδου. Η καταλληλότητα της μεθόδου αυτής προκύπτει από τις δυνατότητες που προσφέρει και ειδικότερα:

- Αντικειμενική εκτίμηση της αποδοτικότητας,
- Επισήμανση των τομέων που χρήζουν βελτίωσης,
- Αναγνώριση των οργανώσεων εκείνων που τηρούν διαδικασίες με υψηλή αποδοτικότητα, ώστε να προτιμηθεί η εισαγωγή τους,
- Έλεγχος της αποδοτικής και επιτυχούς βελτίωσης των προγραμμάτων²⁴⁴.

Είναι σαφές ότι οι σύγχρονες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες αλλά και οι συνεχώς μεταβαλλόμενες και αυξανόμενες απαιτήσεις ανάπτυξης, όπως επίσης και η οικονομική κρίση στην Ελλάδα, έχουν δημιουργήσει την επιτακτική ανάγκη βελτίωσης της διοικητικής λειτουργίας και εξορθολογισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η αναποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, η αποτυχία μεταφοράς τεχνογνωσίας από αντίστοιχους επιτυχημένους φορείς, αλλά και οι ραγδαίες εξελίξεις του επιχειρησιακού management, έχουν οδηγήσει στη θέσπιση μιας σειράς εργαλείων και καλών πρακτικών που φαίνονται κατάλληλες για την προσφορά αξιόπιστων λύσεων στα διοικητικά ζητήματα του δυσλειτουργικού και προβληματικού ελληνικού δημοσίου τομέα. Υπό το πνεύμα αυτό, είναι μεγάλη η συνεισφορά της μεθόδου του benchmarking²⁴⁵. Προς την κατεύθυνση αυτή έχει προσανατολιστεί το μοντέρνο διοικητικό ρεύμα του Νέου Δημοσίου Management, το οποίο αποτελεί μία τάση που αποσκοπεί στην αποτελεσματικότητα²⁴⁶.

Σύμφωνα με την Επιτροπή Δημοσίου Management του ΟΟΣΑ, το ως άνω αναφερθέν νέο διοικητικό ρεύμα παρουσιάζει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά²⁴⁷:

- Κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων επικεντρώνει την προσοχή του σε έννοιες όπως «αποτελεσματικότητα», «αποδοτικότητα» και «ποιότητα υπηρεσιών»,
- Αντικαθίστανται ορισμένες ιεραρχικές δομές από αποκεντρωμένα διοικητικά περιβάλλοντα, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται βάσει της «δράσης» και με

244 Cowper J. & Samuels M. «Performance benchmarking in the public sector the United Kingdom Experience» διαθέσιμο σε <http://www.oecd.org/unitedkingdom/1902895.pdf> (πρόσβαση 20/10/2017).

245 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ. (2017), «Η τεχνική του Benchmarking στον δημόσιο τομέα. Εφαρμογή και προοπτικές», διαθέσιμο σε https://www.researchgate.net/publication/319623177_E_technike_tou_Benchmarking_ston_demosio_tomea_Epharmoge_kai_prooptikes (πρόσβαση 18/10/2017), σελ. 1.

246 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 2.

247 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 2.

τον τρόπο αυτόν παρέχεται η δυνατότητα ανατροφοδότησης του συνολικού συστήματος μέσω της επικοινωνίας,

- Καθιερώνονται βασικοί στόχοι παραγωγικότητας, αλλά παράλληλα δημιουργείται και ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον για τους δημόσιους οργανισμούς και τους αντίστοιχους ιδιωτικούς,
- Ενισχύονται οι στρατηγικές δυνατότητες ώστε το κράτος να είναι ικανό προς προσαρμογή στα νέα δεδομένα της σύγχρονης εποχής με έγκαιρο, ευέλικτο και οικονομικό τρόπο, χωρίς να απορρίψει τον πολυδιάστατο και σύνθετο χαρακτήρα του,
- Δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο αποτέλεσμα και όχι στη διαδικασία, λαμβάνοντας υπόψη την έννοια «κόστος – όφελος»,
- Προωθούνται ικανά και κατάλληλα διοικητικά συστήματα που υποστηρίζουν και προωθούν την προσαρμογή στις αλλαγές,
- Παρέχεται η δυνατότητα διαμόρφωσης εναλλακτικών επιλογών ώστε να επιδιώκεται η επίτευξη του μέγιστου τελικού αποτελέσματος.

Στο πλαίσιο του Νέου Δημοσίου Management επαναπροσδιορίζονται οι σχέσεις ανάμεσα στη Δημόσια Διοίκηση και στην κοινωνία των πολιτών, ενώ το κέντρο της προσοχής είναι ο πολίτης και η κάλυψη των αναγκών του²⁴⁸. Υπό αυτές τις συνθήκες, λοιπόν, το benchmarking είναι το πλέον κατάλληλο εργαλείο ώστε να «προσαρμόσει σημαντικά τις διαμορφούμενες επιδόσεις της διοικητικής λειτουργίας»²⁴⁹.

Όπως είδαμε και ανωτέρω, στο κεφάλαιο 3, το benchmarking²⁵⁰ χρησιμεύει για την εκτίμηση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας ενός οργανισμού με τη βοήθεια της ανάδειξης των πλεονεκτημάτων και των ελλείψεων μέσω της σύγκρισης με άλλους ανταγωνιστικούς οργανισμούς. Το εργαλείο αυτό παρέχει τη δυνατότητα επεξήγησης και πρόβλεψης της μελλοντικής ανταγωνιστικότητας ενός οργανισμού, ευνοώντας παράλληλα την ανάδειξη των διοικητικών τομέων που χρειάζονται βελτιώσεις. Έτσι ενισχύεται η ανταγωνιστικότητα αλλά και η αποτελεσματικότητα του εν λόγω οργανισμού²⁵¹. Το εργαλείο αυτό, λοιπόν, προσφέρει σημαντική τεχνογνωσία και ταυτόχρονα ικανοποιεί την ανάγκη μάθησης από αντίστοιχους οργανισμούς. Με λίγα λόγια, επομένως, η υπηρεσία που προσφέρει είναι «η ευκαιρία να εξελιχθούν προϊόντα

248 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 2.

249 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 2.

250 Που αποδίδεται στην ελληνική γλώσσα εννοιολογικά ως «συγκριτική προτυποποίηση» ή «συγκριτική αξιολόγηση».

251 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 3.

και υπηρεσίες ενός οργανισμού χρησιμοποιώντας τη συσσωρευμένη γνώση άλλων επιχειρήσεων, επωφελούμενος της πεπατημένης των “καλών πρακτικών”»²⁵².

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, είναι φανερό ότι καλές πρακτικές αποτελούν οι εκθέσεις και οι επιταγές του ΟΟΣΑ, μέσω των λεγόμενων εργαλειοθηκών και των απαιτήσεων που έχουν διατυπωθεί μέσα από τις αντίστοιχες εκθέσεις των οργάνων του ΟΟΣΑ.

Πώς, όμως, μπορεί τελικά να εφαρμοστεί η μέθοδος του benchmarking βάσει της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ και των βέλτιστων πρακτικών στον δημόσιο τομέα; Τεχνικές, μέθοδοι και λειτουργίες του ΟΟΣΑ, που σύμφωνα με τις αντίστοιχες εκθέσεις, αποτελούν τις βέλτιστες, μπορούν να αποτελέσουν παράδειγμα προς μίμηση ώστε να εξορθολογιστεί μια σειρά γραφειοκρατικών και δυσλειτουργικών όψεων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, όπου κυριαρχεί η εσωστρέφεια, η βραδυκινήσια, η διαφθορά και η κακοδιαχείριση. Έτσι, η ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να εμπλουτίσει σημαντικά τα διοικητικά της εργαλεία μέσω της τεχνικής της συγκριτικής αξιολόγησης και λειτουργώντας σε συνεργατικό επίπεδο, θα εστιάσει σε επιμέρους λειτουργίες και στρατηγικές²⁵³.

Μπορούμε να συγκεντρώσουμε τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της εφαρμογής της μεθόδου αυτής. Τα πλεονεκτήματα²⁵⁴:

- Γίνεται αντιληπτή και κατανοητή η υφιστάμενη κατάσταση και η ανάγκη αλλαγής,
- Αναγνωρίζονται οι ανάγκες των πολιτών,
- Καθορίζονται ουσιαστικοί στόχοι,
- Αυξάνεται η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η παραγωγικότητα,
- Μεταφέρεται η τεχνογνωσία και προάγεται η καινοτομία,
- Αναπτύσσεται η εξωστρεφής συμπεριφορά,
- Εφαρμόζονται επιτυχημένες μέθοδοι και πρακτικές του ιδιωτικού μάνατζμεντ,
- Διαμορφώνονται λιτές και ευέλικτες δομές,
- Περιορίζεται η γραφειοκρατία και
- Αξιοποιούνται οι δημόσιοι υπάλληλοι.

252 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 3.

253 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 6.

254 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 6 – 7.

Από την άλλη στα μειονεκτήματα συγκαταλέγονται τα εξής²⁵⁵:

- Η διαδικασία αυτή απαιτεί υψηλό κόστος,
- Παρατηρείται απειρία της δημόσιας διοίκησης σε νέες διοικητικές τεχνικές και δυσκολία στην εκπαίδευση του προσωπικού,
- Παρατηρείται επικέντρωση της προσοχής σε νούμερα,
- Η παρέμβαση των πολιτικών παρατάξεων αποτελεί εμπόδιο στην απρόσκοπτη διεξαγωγή της συγκριτικής αξιολόγησης,
- Συχνά παρατηρείται δυσκολία στην εφαρμογή των νέων μεθόδων, που συναντούν εμπόδια στην πεπατημένη διοικητική οδό και στο κοινωνικοπολιτικό κατεστημένο,
- Πρόκειται για μια χρονοβόρο διαδικασία που εν καιρώ θα αποφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Είναι, από τα παραπάνω, σαφές ότι ο δημόσιος τομέας, εφαρμόζοντας την τεχνική του benchmarking βάσει της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ και των βέλτιστων πρακτικών που αυτός έχει διατυπώσει, μπορεί να αποκομίσει τεράστια οφέλη που θα υπερκεράσουν τα λειτουργικά μειονεκτήματα. Το μεγαλύτερο όφελος μακροπρόθεσμα θα είναι *«η αύξηση της αποτελεσματικότητας, η ανάπτυξη εξωστρέφειας και η αξιοποίηση του υπεράριθμου ανθρώπινου δυναμικού ... προκειμένου να προαχθεί το δημόσιο συμφέρον και να βελτιωθούν οι εκάστοτε κοινωνικοοικονομικές συνθήκες»*²⁵⁶.

Συνοψίζοντας, λοιπόν, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης αποτελεί μια πρακτική που ενδείκνυται και δύναται να προσφέρει αποτελεσματικές λύσεις στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση που παρουσιάζει παθογένεια, ελλείψεις, χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες, διαφθορά και ανεπάρκεια. Μέσω της προαναφερθείσας τεχνικής βάσει των επιταγών του ΟΟΣΑ θα αντληθούν καλές πρακτικές από επιτυχημένους φορείς²⁵⁷ και θα μεταφερθεί η απαραίτητη τεχνογνωσία στις αντίστοιχες υπηρεσίες του ελληνικού δημόσιου τομέα ώστε να σημειωθούν οι επιθυμητές βελτιωμένες επιδόσεις και κατά συνέπεια και ο εξορθολογισμός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας.

Η πρακτική του benchmarking, σε συνδυασμό με τις εργαλειοθήκες του ΟΟΣΑ, προσφέρει στις ελληνικές υπηρεσίες τη δυνατότητα να «μάθουν» από πρότυπους

255 Ρωσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 6 – 7.

256 Ρωσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 7.

257 Που έχουν μελετήσει τις βέλτιστες πρακτικές και τα αποτελέσματα αυτών πριν τις διατυπώσουν ως τέτοιες.

οργανισμούς και μάλιστα «*αποφεύγοντας τη χρονοβόρα και κοστοβόρα διαδικασία ανάπτυξης αποτελεσματικών πολιτικών και διοικητικών εργαλείων προς βελτίωση της λειτουργίας*» τους²⁵⁸.

Έτσι, αναλύοντας την εφαρμογή της μεθόδου της συγκριτικής αξιολόγησης, έστω και σε μια πιλοτική της εκδοχή στον δημόσιο τομέα, διακρίνονται πέντε στάδια που απαιτούν τη συνεργασία του ΟΟΣΑ και της ελληνικής διοίκησης²⁵⁹:

- Στο πρώτο στάδιο εντοπίζεται ο σχεδιασμός. Ο σχεδιασμός απαιτεί τη διευκρίνιση της αποστολής και του οράματος της δημόσιας διοίκησης. Είναι αναγκαίο η θέση συγκεκριμένων στόχων αφού προηγουμένως ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες, τα προβλήματα και οι διαδικασίες που χρήζουν βελτίωσης σε κάθε υπηρεσίας.
- Σε δεύτερο στάδιο απαιτείται η ανάλυση: πρέπει να εντοπιστούν και να αναλυθούν οι επιμέρους συγκρίσεις. Στο στάδιο αυτό, όπου γίνεται αντιληπτό τι «*κάνει*» καλύτερα ο προς μίμηση οργανισμός, είναι απαραίτητη η μελέτη των υποδείξεων του ΟΟΣΑ με βέβαιη την πεποίθηση ότι πρόκειται για έναν αξιόπιστο οργανισμό που πρέπει να εμπιστευτεί η ελληνική δημόσια διοίκηση. Στο σημείο αυτό είναι απαραίτητη η κατανόηση του χάσματος μεταξύ της πραγματικής και της επιδιωκόμενης επίδοσης ώστε να καταστεί σαφές τι επιβάλλεται από τις εργαλειοθήκες και πρέπει να αποτελέσει πρότυπο προς μίμηση.
- Το τρίτο στάδιο αφορά την υλοποίηση. Στο στάδιο αυτό κοινοποιούνται τα αποτελέσματα και γίνονται δεκτές οι επικείμενες αλλαγές. Ειδικότερα, διαμορφώνονται οι νέοι στόχοι, γνωστοποιούνται στους συμμετέχοντες και χρησιμοποιούνται οι ανθρώπινοι και υλικοτεχνικοί πόροι ώστε να υλοποιηθούν οι επιταγές των εργαλειοθηκών και των βέλτιστων πρακτικών
- Το τέταρτο στάδιο περιλαμβάνει τη δράση – εκτέλεση, όπου διαμορφώνεται το σχέδιο δράσης, ακολουθεί προσαρμογή των οργανωτικών δομών στα νέα δεδομένα, εκτελούνται οι αλλαγές και παρακολουθούνται τα αποτελέσματα,
- Το πέμπτο και τελευταίο στάδιο περιλαμβάνει την ωριμότητα – έλεγχο, όπου αξιολογούνται τα αποτελέσματα, υλοποιούνται οι στόχοι του προγράμματος, ενσωματώνονται οι αλλαγές όπως έχουν προταθεί από το ΟΟΣΑ και αφού ληφθούν υπόψη οι ενδεχόμενες αποκλίσεις από το επιθυμητό επίπεδο

258 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 7.

259 Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Λ., ό.π. σελ. 8.

απόδοσης και επαναπροσδιοριστούν στην περίπτωση αυτή οι στόχοι και οι διαδικασίες, αποτιμάται συνολικά η παραπάνω πρακτική και βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Από τα παραπάνω, λοιπόν, είναι σαφές ότι η μέθοδος της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) σε εφαρμογή των επιταγών του ΟΟΣΑ αποτελεί το πλέον κατάλληλο εργαλείο για να επέλθει η πολυπόθητη διοικητική μεταρρύθμιση, δεδομένου ότι οι πρακτικές του ΟΟΣΑ δεν αποτελούν μόνο στρατηγική μιας αντίστοιχης με την ελληνική δημόσια διοίκηση οργάνωσης, αλλά αντίθετα πρόκειται για πρακτικές που έχουν διατυπωθεί κατόπιν σχετικών μελετών από τον ΟΟΣΑ σε άλλα κράτη-μέλη και είναι βέβαιο ότι μπορούν να οδηγήσουν στην διοικητική μεταρρύθμιση και στην οικονομική ευημερία σε μια χώρα που τόσο το έχει ανάγκη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Μετά, λοιπόν την παρουσίαση ιδίως της συγκριτικής αξιολόγησης και των επιταγών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των συστάσεων του ΟΟΣΑ, είναι φανερό ότι αυτό που προτείνεται είναι μια μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα εφαρμόζοντας την τεχνική benchmarking, υπό την έννοια ότι η Ελλάδα δέχεται πληθώρα χρήσιμων πληροφοριών και πρακτικών ώστε να επιτευχθεί ο τόσα χρόνια επιδιωκόμενος στόχος του εξορθολογισμού της διοίκησης.

Ωστόσο, είναι φανερό ότι παρά τις μεταρρυθμιστικές απόπειρες, το έργο αυτό φαίνεται ακόμα δυσπρόσιτο για την Ελλάδα.

Επιχειρώντας τη διερεύνηση των λόγων που δυσχεραίνουν την επίτευξη μιας αποτελεσματικής διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα, μπορούμε να διατυπώσουμε τις εξής σκέψεις:

Η διοικητική μεταρρύθμιση είναι ένας στόχος που εδώ και χρόνια τίθεται ως στόχος των εκάστοτε κυβερνήσεων, ωστόσο φαίνεται αδύνατη η ικανοποίησή του. Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση εμφανίζεται ως ένας μηχανισμός αργοκίνητος και παραλυμένος από την γραφειοκρατία. Ο μηχανισμός αυτός δεν είναι σε θέση να επεξεργαστεί και να υλοποιήσει τις δημόσιες πολιτικές, με αποτέλεσμα να τίθεται σε κίνδυνο και η ικανοποίηση των αποστολών της Διοίκησης και των αναγκών των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Το διάστημα 2012 – 2014, στην Ελλάδα της κρίσης τέθηκε σε εφαρμογή ένα ολοκληρωμένο σχέδιο μεταρρυθμιστικών και διαρθρωτικών αλλαγών σε επίπεδο Δημόσιας Διοίκησης, αξιοποιώντας την τεχνική βοήθεια που προσφέρθηκε από την Task Force for Greece²⁶⁰. Οι τιθέμενοι στόχοι ήταν η αναδιάρθρωση των διοικητικών μονάδων και η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

Το ζήτημα της ολικής αναδιάρθρωσης των διοικητικών μονάδων επιχειρήθηκε να πραγματοποιηθεί μέσω εκθέσεων αξιολόγησης των δομών της Δημόσιας Διοίκησης, με την σύνταξη σχεδίων στελέχωσης (staffing plans) και οργανογραμμάτων με λιγότερες σε αριθμό και μικρότερες διοικητικές υπηρεσίες, οι οποίες θα ήταν πιο αποδοτικές και αποτελεσματικές. Το πρώτο στάδιο της περιγραφόμενης διοικητικής μεταρρύθμισης πραγματοποιήθηκε σε χρόνο ρεκόρ στην Ελλάδα και συγκεκριμένα μέσα σε 8 μήνες. Παρόλα αυτά το σχέδιο αυτό έμεινε

260 Ειδικά της Γαλλίας.

ανολοκλήρωτο και δεν εφαρμόστηκε. Δεν τέθηκαν εφαρμόσιμοι στρατηγικοί σκοποί ούτε επιχειρησιακοί στόχοι των διευθύνσεων αυτών και μάλιστα χωρίς καμία περιγραφή θέσεων εργασίας για το προσωπικό²⁶¹.

Το δεύτερο ζήτημα που επρόκειτο να ρυθμιστεί ήταν αυτό της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Σύμφωνα με το σχέδιο αυτό, 15.000 δημόσιοι υπάλληλοι θα μετακινούνταν από τις πλεονάζουσες θέσεις σε θέσεις κενές κατόπιν σχετικής αξιολόγησης και λαμβάνοντας υπόψη την εργασιακή φυσιογνωμία καθενός δημοσίου υπαλλήλου σε σχέση με την περιγραφή της κενής θέσης εργασίας στην οποία θα μετακινούταν. Η λογική της κινητικότητας ήταν η αποφυγή απολύσεων δημοσίων υπαλλήλων αλλά και η διεξαγωγή ουσιαστικής αξιολόγησης των προσόντων αυτών, ώστε να επιτευχθεί η αποτελεσματική ανακατανομή του προσωπικού σε θέσεις όπου υπήρχαν πραγματικές ανάγκες²⁶². Επομένως το σχέδιο κινητικότητας αποτελούσε «μέτρο ορθολογικής ανακατανομής του προσωπικού που είχε εντελώς ανορθολογικά κατανεμηθεί στις δημόσιες υπηρεσίες»²⁶³.

Τα παραπάνω δύο παραδείγματα αποτελούν χαρακτηριστικά δείγματα μέτρων που αποσκοπούν μεν σε διοικητική μεταρρύθμιση, ωστόσο εξαγγέλλονται πριν μελετηθούν σωστά και σχεδιαστούν πλήρως. Η κινητικότητα, άλλωστε, ενσωματώθηκε στο αναθεωρημένο Μνημόνιο του Νοεμβρίου του 2012, κρίθηκε και αξιολογήθηκε από την Τρόικα, αλλά οι όροι για να συμβεί αυτό ήταν ποσοτικοί και αριθμητικοί – όχι όμως διαρθρωτικοί. Η αναγωγή των απολύσεων σε στόχο της διοικητικής μεταρρύθμισης επιχειρήθηκε να υλοποιηθεί μέσω του μέτρου αυτού, χωρίς όμως να εξυπηρετεί έναν διαρθρωτικό στόχο. Μάλιστα, παρουσιάστηκε ως τιμωρητικό και εκφοβιστικό μέτρο, απαξιώνοντας στα μάτια των δημοσίων υπαλλήλων κάθε απόπειρα μεταρρύθμισης²⁶⁴.

Το ζήτημα λοιπόν που ανέκυψε, στην προκειμένη περίπτωση, ήταν το εξής: η Ελλάδα εν μέσω οικονομικής κρίσης κλήθηκε να εκπληρώσει δύο μεταρρυθμιστικά προγράμματα τα οποία είχαν δύο διαφορετικούς στόχους ποιοτικά, οι οποίοι τελικά ήταν ασύμβατοι μεταξύ τους. Ο πρώτος ήταν η δημοσιονομική προσαρμογή²⁶⁵. Ο δεύτερος ήταν η αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης²⁶⁶. Επομένως η ασυμβατότητα

261 Μανιτάκης Α., «Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις», 28 Ιουλίου 2015 σε <https://www.constitutionalism.gr/manitakis-dioikitiki-metarrythmisi/> (πρόσβαση 11.6.2017).

262 Βάσει προηγούμενων αξιολογήσεων και οργανογραμμάτων.

263 Μανιτάκης Α., ό.π.

264 Μανιτάκης Α., ό.π.

265 Στόχοι της ήταν μετρήσιμοι και χρηματοπιστωτικοί.

266 Στόχοι της ήταν ποιοτικοί και διαρθρωτικοί.

πηγάζει από το γεγονός ότι τα δυο αυτά ζητήματα αλληλοσυγκρούονται και αλληλοαναιρούνται. Το στοιχείο αυτό, λοιπόν, αποτελεί έναν βασικό λόγο που ναυάγησε το σχέδιο μεταρρύθμισης, για την περίοδο αυτή τουλάχιστον.

Σε κάθε περίπτωση, γενικεύοντας το συμπέρασμα που προέκυψε από το παράδειγμα των δυο ανωτέρω μεταρρυθμίσεων, είναι σαφές ότι η εφαρμογή προγραμμάτων βίαιης δημοσιονομικής προσαρμογής δεν συνάδει με ένα μακρόπνοο πρόγραμμα διαρθρωτικών αλλαγών στη Δημόσια Διοίκηση²⁶⁷.

Ωστόσο, κρίσιμα στοιχεία για την αποτελεσματική διοικητική μεταρρύθμιση είναι και το πολωμένο πολιτικό κλίμα, η απουσία πολιτικής συναίνεσης αλλά και η έλλειψη εμπιστοσύνης των δημοσίων υπαλλήλων στην ίδια την πολιτική εξουσία. Τα στοιχεία αυτά δημιουργούν ένα κλίμα όπου κυριαρχεί η επιφυλακτικότητα, η καχυποψία και ο φόβος. Αυτά με τη σειρά τους οδηγούν στην άρνηση συμμετοχής.

Οι απόπειρες διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως σημειώθηκαν με το πέρασμα των χρόνων, αποδεικνύουν τις διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τις αποστεωμένες δομές της και την αδυναμία της να ανταποκριθεί στην αποστολή της και στην ικανοποίηση των αναγκών των διοικουμένων²⁶⁸.

Η ασυνέχεια του Κράτους ερμηνεύεται ως το φαινόμενο των συχνών και απρόβλεπτων κυβερνητικών μεταβολών. Οι συχνές αλλαγές στα κυβερνητικά και υπουργικά σχήματα επηρεάζει αρνητικά τη διοικητική συνέχεια της Ελλάδας, καθώς οδηγεί σε συχνές νομοθετικές και διοικητικές αλλαγές που διακόπτουν τη θεσμική συνέχεια αυτής και καθιστούν δυσχερή κάθε απόπειρα μεταρρύθμισης. Η δράση των υπουργών και εκ μέρους τους άσκηση εξουσίας, αγνοώντας τη διοίκηση – τον μοναδικό θεματοφύλακα της συνέχειας του κράτους – αποτελεί αδιαφορία ως προς την δυνατότητα εφαρμογής τελικά των ληφθέντων νομοθετικών μέτρων. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι η αποστολή των υπουργών δεν ολοκληρώνεται με την ψήφιση ενός νόμου, αλλά απαιτείται και η πολιτική δικαίωση των νόμων μέσω της αποτελεσματικής τους εφαρμογής. Το μόνιμο καθεστώς νομοθετικός μεταβολών και αβεβαιότητας επηρεάζει αρνητικά τη νομοθετική και διοικητική πραγματικότητα.

Τα παραπάνω σχετίζονται άμεσα και με το γεγονός ότι οι υπουργοί έχουν την αντίληψη ότι το έργο τους εξαρτάται από την παραγωγή και ψήφιση νόμων. Η αντίληψη αυτή αποτελεί έκφραση του άμετρου νομοθετικού βολонταρισμού, που χειροτερεύει τη διοικητική πραγματικότητα. Ο άμετρος νομοθετικός πληθωρισμός

267 Μανιτάκης Α., ό.π.

268 Μανιτάκης Α., ό.π.

αλλά και η ψήφιση αντιφατικών νομοθετικών μέτρων προκαλεί έντονα φαινόμενα γραφειοκρατίας, διοικητικής ακινησίας και σε καμία περίπτωση δεν αποφέρει αποτελέσματα. Οι ουσιώδεις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρωθούν για να σχεδιαστεί και υλοποιηθεί η δημόσια πολιτική εξαρτώνται από την καλή νομοθέτηση και όχι από την χωρίς μέτρο και αιτία πληθωρική νομοθέτηση. Επίσης, απαιτούνται οι σχετικές διαβουλεύσεις εκ των προτέρων και η εκ των υστέρων αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και συνεπειών κάθε νομοθετικής ρύθμισης σε συνδυασμό με την παρακολούθηση της εφαρμογής της και τον απαιτούμενο σχεδιασμό όταν τα παραπάνω δεν αποφέρουν ικανοποιητικά αποτελέσματα. Δυστυχώς, όλα τα παραπάνω απουσιάζουν στην Ελλάδα, με αποτέλεσμα η ποθητή διοικητική μεταρρύθμιση να είναι σε κίνδυνο παντελούς αποτυχίας.

Ένα ακόμα ζήτημα το οποίο οδηγεί στην αποτυχία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι ο πολιτικός βολонταρισμός. Η πολιτική βούληση δεν είναι αρκετή για την επίλυση των προβλημάτων ενός κράτους. Απαιτείται ορθή προετοιμασία, μελέτη, διοικητική τεχνογνωσία, αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης (εν προκειμένω της διοικητικής πραγματικότητας) για την νομοπαραγωγική διαδικασία και την ευόδωση των προσπαθειών αυτής. Οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές αποτελούν κενό γράμμα όταν αποτελούνται μόνο από νομικούς, ενώ απουσιάζουν οι τεχνοκράτες και οι ειδικοί των θεμάτων της δημόσιας πολιτικής και διοίκησης²⁶⁹. Είναι σαφές λοιπόν ότι δεν επαρκεί μόνο η πολιτική βούληση, αλλά και όλα τα παραπάνω.

Για την επίτευξη της διοικητικής μεταρρύθμισης, ιδίως στην Ελλάδα της κρίσης, απαιτείται ένα συνολικό σχέδιο που να περιλαμβάνει ένα μακρόπνοο πρόγραμμα για την ολική αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης. Αν και ο ΟΟΣΑ και η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελούν σημαντικούς αρωγούς στο έργο αυτό, παρέχοντας και την τεχνογνωσία στον τομέα αυτόν, θα πρέπει το σχέδιο της διοικητικής μεταρρύθμισης να αποτελεί αποκλειστικά προϊόν της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, στηριζόμενο στην ευρύτερη πολιτική συναίνεση αλλά και στη διοικητική αποδοχή. Αυτό σημαίνει ότι οι ρυθμίσεις που γίνονται και τα προγράμματα που σχεδιάζονται και επιχειρείται η υλοποίησή τους, χωρίς προηγούμενη μελέτη και προετοιμασία, συνήθως δεν ανταποκρίνονται στα διαχρονικά προβλήματα της διοίκησης, αλλά αντίθετα τα εντείνουν και τα πολλαπλασιάζουν.

269 Μανιτάκης Α., ό.π.

Είναι σαφές ότι απαιτείται η συνεργασία μιας εθνικής μεν, αλλά που να ξεπερνάει τα κομματικά όρια, επιτροπής, η οποία θα αποτελείται από ειδικούς (και όχι μόνο νομικούς). Η επιτροπή αυτή, λοιπόν, αξιοποιώντας τις διδαχές από τα λάθη του παρελθόντος θα καταλήξει στο σχεδιασμό ενός προγράμματος το οποίο θα είναι γενικότερα αποδεκτό, άρτια νομικά και τεχνοκρατικά επεξεργασμένο, αξιόπιστο αλλά και εφαρμόσιμο, ώστε σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους ισχύοντες νόμους να μπορέσει να επιφέρει την επιθυμητή διοικητική μεταρρύθμιση. Αντίθετα, την παρούσα στιγμή η συγκέντρωση πολλών εμπλεκόμενων φορέων²⁷⁰ με αντικείμενο τη διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική και δημιουργεί μόνο προβλήματα.

Είναι πολύ σημαντικό να γίνει κατανοητό ότι το πρόγραμμα αυτό θα πρέπει να είναι απτό και ρεαλιστικό. Δεν αρκεί ο καλός σχεδιασμός του και η αξιοπιστία του, αλλά είναι απαραίτητη και η δυνατότητα εφαρμογής του. Για το λόγο αυτό, το συγκεκριμένο πρόγραμμα θα πρέπει να παρακολουθείται τόσο κατά το σχεδιασμό του όσο και κατά την υλοποίησή του, και δη από σχετικώς θεσμοθετημένα κυβερνητικά και διοικητικά όργανα²⁷¹.

Ωστόσο, για να πραγματοποιηθούν τα ανωτέρω απαιτείται η απαλοιφή του κλίματος πολιτικής πόλωσης και έντασης που αποτελεί παράδοση στην ιστορία της Ελλάδας. Θα πρέπει να επιτευχθεί συναίνεση και τουλάχιστον η ελάχιστη πολιτική συνεννόηση. Τα παραπάνω απουσιάζουν από τη σημερινή πολιτική πραγματικότητα και σε καμία περίπτωση η κατάσταση αυτή δεν ευνοείται από τα κυρίαρχα ΜΜΕ και την κοινή γνώμη. Είναι σαφές, όμως, ότι η απουσία έστω της στοιχειώδους πολιτικής συναίνεσης καθιστά εκ των προτέρων οποιαδήποτε απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης ατελέσφορη.

Ίσως, λοιπόν, το σημαντικότερο ζήτημα που πρέπει να επιλυθεί για την επιτυχία μιας διοικητικής μεταρρύθμισης είναι σε πρώτο επίπεδο να ξεπεραστεί το τέλμα της ελληνικής πραγματικότητας λόγω της πολωμένης πολιτικής κατάστασης.

Εφόσον πραγματοποιηθεί η στοιχειώδης πολιτική συναίνεση, είναι σαφές ότι η ίδια η Δημόσια Διοίκηση κατέχει τον κεντρικό ρόλο στην επερχόμενη μεταρρύθμιση, υπό την έννοια ότι θα πρέπει να γίνει κτήμα της, και να το εφαρμόζει σταδιακά μεν αλλά αποφασιστικά. Το στοιχείο του εξαναγκασμού είναι ίσως το μεγαλύτερο τρωτό σημείο των παρελθοντικών μεταρρυθμίσεων. Η μεταρρύθμιση δεν μπορεί να

270 Task Force, ΟΟΣΑ, Ευρωπαϊκή Ένωση, Δανειστές.

271 Όπως π.χ. το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης ή η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του κυβερνητικού έργου.

επιβληθεί αλλά θα πρέπει να υλοποιηθεί και να ριζώσει με τη συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων. Η συμμετοχή αυτή, όμως, θα πρέπει να είναι συνειδητή και αφού έχουν γίνει κατανοητοί οι λόγοι για τους οποίους επιδιώκεται η αλλαγή. Είναι απαραίτητο, λοιπόν, η ίδια η Δημόσια Διοίκηση να αποκοπεί από την πολιτική ηγεσία και να μετατραπεί σε έναν όσο το δυνατόν ανεξάρτητο και πολιτικά ουδέτερο οργανισμό, που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την κάλυψη των αναγκών των πολιτών και των επιχειρήσεων²⁷².

Άλλωστε δεν πρέπει να παραβλέψουμε το γεγονός ότι σχεδόν στην πλειοψηφία τους οι επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι συστάσεις του ΟΟΣΑ συμπίπτουν με τις διατάξεις των μνημονιακών συμφωνιών. Επομένως, είναι σαφές ότι η διοικητική μεταρρύθμιση εμφανίζεται ως διέξοδος από την οικονομική κρίση, καθώς θα οδηγήσει στην ανάπτυξη, όχι μόνο διοικητική αλλά και οικονομική, μειώνοντας τις λειτουργικές δαπάνες της χώρας, αξιοποιώντας ορθά την Τεχνολογία Πληροφοριών και Επικοινωνιών αλλά και το ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο θα συμμετέχει δυναμικά στην αναδιοργάνωση αυτή.

272 Μανιτάκης Α., ό.π.

Επίλογος

Συμπερασματικά, λοιπόν, μπορούμε να καταλήξουμε στο ότι η κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, παρά τις απόπειρες που έχουν γίνει κατά καιρούς, είναι ακόμα προβληματική λόγω των δομών της και της αδυναμίας της να προσαρμοστεί στις νέες συνθήκες. Η επιβολή ρυθμίσεων με βίαιο τρόπο, ακόμα και αν αποσκοπούν στην υιοθέτηση των βέλτιστων πρακτικών, δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική και αποδοτική.

Η Ελλάδα θα πρέπει, αξιοποιώντας την ευρωπαϊκή τεχνογνωσία και εμπειρία, να προχωρήσει η ίδια στο σχεδιασμό του προγράμματος για τη διοικητική της μεταρρύθμιση. Ο στόχος αυτός δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω ιδιωτικών εταιριών και γραφείων μελετών, ούτε μέσα από προκηρύξεις έργων. Αντίθετα, η μεταρρύθμιση είναι δυνατή υπό την προϋπόθεση ότι θα αποτελεί προϊόν των ζωντανών δυνάμεων της εθνικής δημόσιας διοίκησης.

Βιβλιογραφία

Chandler, J. (2003). Δημόσια Διοίκηση: συγκριτική ανάλυση. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.

Cowper J. & Samuels M. «Performance benchmarking in the public sector the United Kingdom Experience» διαθέσιμο σε <http://www.oecd.org/unitedkingdom/1902895.pdf> (πρόσβαση 20/10/2017).

Stewart, J. (2003). Ο εκσυγχρονισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης: κριτική στο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα των Εργατικών στη Μεγάλη Βρετανία. Αθήνα: Εκδόσεις Επίκεντρο.

Ασπρίδης Γ. (2013), «Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους», Αθήνα: Εκδόσεις Προπομπός

Γέροντας Α. (2014), «Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Ζιανίκας, Χ. (Διοικητική επιστήμη και πρακτική στο δημόσιο: δυναμική εκσυγχρονισμού). 1996. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης.

Ιωαννίδου Ανατολή (2012), «Βασικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στα πλαίσια των Μνημονίων I και II», Διπλωματική Εργασία, Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Διοίκηση Επιχειρήσεων (για στελέχη).

Κακουλίδου Ευαγγελία – Αραμπέλλα (2006), «Σύγχρονες Πρακτικές Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ΙΖ/ Εκπαιδευτική Σειρά, Αθήνα.

Κριεμάδης Θ., - Χρηστάκης Μ. (2009), «Αρχές και πρότυπα Μάνατζμεντ για τη Δημόσια Διοίκηση και τους μη κερδοσκοπικούς Οργανισμούς – Διεθνείς Τάσεις & Ευρωπαϊκή προσέγγιση», Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Λαδή, Σ., & Νταλάκου, Β. (2010). Ανάλυση δημόσιας πολιτικής. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.

Μακρυδημήτρης, Α. (1999). Διοίκηση και κοινωνία: η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.

Μιχαλόπουλος, Ν. (2007). Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.

Παπαδημητρίου Κ., 2014, *Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, από οργανωτική, διοικητική και πολιτική σκοπιά*, Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης.

Πασσάς, Α. Γ., & Τσέκος, Θ. Ν. (2009). Εθνική Διοίκηση & Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: η ελληνική εμπειρία. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.

Ρωσσίδης Ι., Ασπρίδης Μ.Γ. & Μπαμπαλούτας Α. (2017), «Η τεχνική του Benchmarking στον δηόσιο τομέα. Εφαρμογή και προοπτικές» διαθέσιμο σε https://www.researchgate.net/publication/319623177_E_technike_tou_Benchmarking_ston_demosio_tomea_Epharmoge_kai_prooptikes (πρόσβαση 18/10/2017)

Σκιαδάς, Δ. (2017). *Ρυθμιστική Διακυβέρνηση-Θεωρία και Εμπειρία στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση: Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας*

Τάχος, Α. (2003). *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.*

Τσαντήλας Ιωάννης (2011), «Διοίκηση μέσω στόχων στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης: Ρυθμίσεις του Ν. 3230/04, του Μνημονίου Συνεννόησης και του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ΚΑ' Εκπαιδευτική Σειρά, Αθήνα.

Τσέκος, Θ. Ν. (2007). Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο μάρκετινγκ: προς ένα ανθρωποκεντρικό παράδειγμα για τη δημόσια διοίκηση. Αθήνα: Εκδόσεις Ν. Σάκκουλας.

Πηγές από το διαδίκτυο

Επίσημη σελίδα Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης www.ypes.gr

Επίσημη σελίδα Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης www.yap.gov.gr

Επίσημη σελίδα Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης www.ekdd.gr

Επίσημη σελίδα Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης www.gedd.gr

Άλλες ιστοσελίδες:

www.syzefxis.gov.gr

www.ermis.gov.gr

www.ops.gr

<https://ec.europa.eu>

www.oecd.org